

البنيان السياسي للاتحاد الأوربي

إعداد: شيراز محمد خضر

تعريب: فريق دار الأكاديمية للطباعة والنشر والتوزيـع

الطبعة الأولى
2022

البنيان السياسي للاتحاد الأوربي

الوحدة الأولى

ما الغرض من الاتحاد الأوروبي

الاتحاد الأوروبي كما نعرفه اليوم هو نتيجة للعمل المتواصل الدؤوب الذي بدأ منذ أكثر من نصف قرن مضى مع قيام الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب.

منذ ذلك الحين وحتى الآن دعمت هاتان الصناعتان عصب القوى العسكرية الصناعية؛ وقد أكد روبرت شومان، وزير الخارجية الفرنسي، في خطابه في 9 مايو 1950 الذي دعا لإطلاق المشروع " أن أي حرب بين فرنسا وألمانيا لن تصبح شيء لا يمكن تصوره فحسب، بل ستكون مستحيلة عمليا". وفوز الاتحاد الأوروبي بجائزة نوبل عام 2012 ما هو إلا دليل على هذا العمل الدؤوب.

السلام الدائم

قد لا يكون من السهل بمقاييس هذه الأيام تقدير مدى ما يعنيه ذلك، فبعد خمسة أعوام من انتهاء الحرب العالمية الثانية 1939-1945 والتي جلبت معها أشد أنواع المعاناة لكافة الدول الأوروبية، كان من الأولويات السياسية الهامة إيجاد صيغه للحياة المشتركة بين فرنسا وألمانيا؛ ، والتي من أجلها أنشئ هذا الاتحاد الجديد، فقد خاضت الدولتان اكثر من ثلاثة حروب ضد بعضهما البعض في الثمانية عقود الماضية. والعثور على طريقة للتعايش معا في سلام دائم تمثل أولوية سياسية جوهرية والتي من أجلها تألفت الجماعة جديدة لخدمتها.

بالنسبة لفرنسا كانت فكرة الكيان الألماني المستقل بقدراته الصناعية الهائلة مدعاة للقلق لأقصى درجة، وقد فشلت فشلا ذريعا محاولات فرنسا لإبقاء المانيا متأخرة عن الركب بعد الحرب العالمية الأولى 1914-1918 ، فكان دمج ألمانيا ضمن كيان مؤسسي قوى يبدو فكره واعدة؛ هذا الدمج من شأنه ان يربط فرنسا وباقي الدول الأوروبية على قدم المساواة وبالتالي سيكون ذلك مقبولا لدى الألمان على المدى الطويل. وبالفعل تحقق الأمل الواعد؛ أصبحت فرنسا ترى أن نشأة الاتحاد الأوروبي في الأساس كان نتيجة لمبادرتها، وحالفها بعض التوفيق في سعيها من اجل تولي دور قيادي بين باقي الدول الأوروبية، إلا أنه بعد انضمام اثنتي عشر من الدول الأعضاء في الفترة ما بين 2005 حتى 2007 إلى عضوية الاتحاد أصبحت فرنسا أقل ثقة في الاحتفاظ بهذا الدور.

بمشاركة ألمانيا في هذا الكيان المؤسسي الأوروبي على أساس من المساواة تشكل لها إطارا مناسبا أقامت من خلاله علاقات سلمية بناءة مع دول الاتحاد الأوروبي المتزايدة حتى اكتملت وحدتهم بسلاسة في عام 1990، وبعد اثني عشر عاما من الحكم النازي الذى انهار عام 1945 أتاح الاتحاد الأوروبي الفرصة للألمان ان يحظوا بالاحترام من جديد؛ حيث أن فكرة اتحاد مجموعة من الدول المتكافئة في كيان مؤسسي قوى كان لها جاذبيتها.

و قد أعلن شومان أيضا أن الاتحاد الجديد سيصبح الأساس الأقوى لبناء وحدة أوروبية لا غنى عنها من أجل الحفاظ على السلام. وفي حين كان التزام فرنسا بإقامة الاتحاد بشكل فيدرالي متغايرا، كانت الطبقة السياسية الألمانية، الذين تشبعت عقولهم بالديمقراطية الاتحادية، يدعمون بثبات إقامة هذا الكيان الناشئ.

وفى عام 1992 تم بالفعل إجراء تعديلات على القانون الرئيسي لألمانيا الموحدة يسمح بانضمامها للاتحاد الأوروبي والتزامها بالمبادئ الفيدرالية.

أما الدول الأربع الأخرى المؤسسة وهم بلجيكا، إيطاليا، لكسمبرج، وهولندا فقد رأت أيضا في أن الاتحاد وسيلة لضمان السلام مع ألمانيا عن طريق دمجها في كيان أوروبي مؤسسي

قوى. والجزء الأهم هو أنهم مثل الألمان كانوا يطمحون في هذا الاتحاد كخطوة نحو إقامة حكم اتحادي واستمروا في التوسع لتطبيق هذا .

وعلى الرغم من أن الحرب العالمية الثانية قد انحسرت إلى الماضي البعيد، إلا أن دافع الأمن والسلام من خلال حكم اتحادي كان أساس إقامة الاتحاد وظل هذا الدافع هو المؤثر الأقوى على الحكومات والسياسيين بالنسبة لكثير من الدول الأعضاء.

إن النظام الذى كفل لأعضائه السلام لأكثر من نصف قرن يعتبر هو الضمان للاستقرار في المستقبل ومثال على ذلك؛ قرار تعزيز هذه الوحدة و إصدار عملة موحدة، واعتبارها وسيلة لتقوية الاتحاد ليكون ملاذًا آمناً لألمانيا التي أصبحت أكثر قوة بعد وحدتها. مثال آخر: وهو انضمام عشرة دول من شرق ووسط أوروبا إلى الاتحاد طمعا في ملجأ آمن بعد الحرب العالمية الثانية وبعد نصف قرن من السيطرة السوفيتية، وظلت هناك ضغوط مستمرة لتقوية مؤسسات هذا الاتحاد للحفاظ على استقراره خاصة بعد تزايد التوسع الشرقي مما رفع عدد أعضاء الاتحاد إلى أكثر من ثلاثين عضوا من ضمنهم العديد من الديمقراطيات الناشئة.

وبعد تخطى الإنجليز الهزيمة والاحتلال لم يكن لديهم الدافع لتشارك السيادة مع الدول الأوروبية الأخرى، واكتفوا بالاعتماد على الولايات المتحدة وحلف الناتو.

ومن هنا كان التركيز على تكامل الجانب الاقتصادي هو السائد عند الساسة البريطانيين مما أدى إلى الحد من قيامهم بدور مؤثر وبنّاء في بعض التطورات الهامة.

إن المشاركة القوية للاتحاد الأوروبي في جعل العالم مكانا أكثر أمنا في مجالات عديدة مثل تغير المناخ وحفظ السلام، بالإضافة إلى سياساته الاقتصادية ومساعداته الخارجية، كما سيتضح لاحقا في هذا الكتاب، قد مهدت الطريق لتغيير هذه السلوكيات الجوهرية لدى البريطانيين.

الرخاء والقوة الاقتصادية

ورغم أن تحقيق سلام راسخ يعد حافزا سياسيا عميقا لإقامة هذا الاتحاد الجديد، إلا أنه ما كان لينجح بدون أداء مناسب في المجال الاقتصادي الذى منحه قوته كما أن الاتحاد في الواقع قد خدم المنطق الاقتصادي مثلما خدم المنطق السياسي.

وقد كانت الحدود بين فرنسا، ألمانيا، بلجيكا و لكسمبرج تقف حائلا بين مصانع الصلب ومناجم الفحم الذى تحتاجه تلك المصانع مما أعاق الإنتاج المتوقع، وبإزالة تلك الحدود، ويصاحب ذلك الحكم المشترك للسوق الموحد الناشئ الذي أثبت نجاحه اقتصادياً. بالإضافة إلى تحقق المصالحات السلمية بين الأعضاء مما شجعهم على تحقيق إنشاء الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب كخطوة أولى، كما أشار شومان، في تقدم السير نحو الاتحاد السياسي وكذلك الاتحاد الاقتصادي. وبعد محاولة غير ناجحة في الخطوة الثانية؛ عندما فشل المجلس الوطني الفرنسي في التصديق على معاهدة للدفاع الأوروبي المشترك عام 1954، استمرت الدول الستة الأعضاء في طريق الوحدة الاقتصادية، وامتد مفهوم السوق المشتركة ليشمل جميع أنواع البضائع في التجارة المتبادلة بين الأعضاء، وعندما ظهرت المنظمة الاقتصادية الأوروبية عام 1958، لتمهد الطريق نحو الاقتصاد المشترك، الذى استجاب لمبادئ الترابط الاقتصادي بين الدول الأعضاء.

وقد قامت المنظمة الاقتصادية الأوروبية، بفضل الإصرار الفرنسي على حماية السوق المشتركة بفرض تعريفة جمركية خارجية، بالدخول في مفاوضات تجارية مع الولايات المتحدة الأمريكية، مما أظهر قدرة الاتحاد الأوروبي على القيام بدور رئيسي في النظام العالمي عندما أصبح لديه الآلية المشتركة التي يستطيع من خلالها توصيل سياسته الخارجية.

كان هذا بمثابة الخطوة الأولى نحو تحقيق دافع آخر وراء إنشاء الاتحاد الأوروبي وهو استعادة التأثير الأوروبي حول العالم، الذى بددته الحربان العظيمتان بين الأشقاء، والذى يمكن الآن تعزيزه بواسطة قدرات الاتحاد في الإسهام في الأمن و الرخاء العالمي المنشود.

وكان وينستون تشرشل يعتبر أحد الاستثناءات للفشل البريطاني في فهم قوة تأثير مثل هذا الإصلاح الجذري، حيث ألقى خطابه في زيوريخ بعد أقل من عام ونصف من انتهاء الحرب والذى قال فيه: "يجب علينا الآن بناء نوع من الولايات المتحدة الأوروبية ... والخطوة الأولى يجب أن تكون علاقة شراكة بين فرنسا وألمانيا... ويجب على فرنسا وألمانيا أن يأخذوا بزمام المبادرة"، ولكن القليل من البريطانيين هم من تفهموا وضع الاتحاد الجديد جيدا، حتي تشرشل نفسه لم يشعر أن بريطانيا يجب أن تكون عضواً في هذا الاتحاد حيث كانت تتربع على رأس إمبراطورتيها، وفى وجود تلك العلاقات الخاصة التي أقامتها مع الولايات المتحدة، عارض الكثيرون الحرمان من الأسواق القارية، وأن يُستبعدوا من اتخاذ القرارات السياسية الهامة، فبعد الفشل في تأمين منطقة تجارة حرة تجمع بين المنظمة الاقتصادية الأوروبية ودول أوروبا الغربية الأخرى، حاولت العديد من الحكومات البريطانية المتتالية الانضمام إلى الاتحاد حتى نجحت في ذلك في عام 1973، و على الرغم من أن بريطانيا لعبت دوراً بارزاً في تحويل السوق المشتركة إلى سوق متكامل و مستقل، إلا أنها ظلت تفتقد الدافع السياسي الذى كان يحفز الدول الأعضاء المؤسسة وبعض دول الاتحاد الأخرى التي تسعى إلى أشكال أعمق من التكامل.



1. تشرشل في لاهاي: يؤسس للحركة الأوروبية بعد دعوته لإقامة "ما يمكن تسميته الولايات المتحدة الأوروبية"

ومن الضروري ادراك الدوافع الخاصة بالدول المؤسسة وكذلك تلك الدوافع الخاصة ببريطانيا، والتي استمرت في الظهور وظلت تؤثر في المواقف إزاء الاتحاد الأوروبي، وهذه الدوافع مشتركة بنسب متفاوتة بين الدول الأخرى التي انضمت مع مرور الأعوام؛ تلك الدوافع هي السبب وراء الأحداث التي توالت منذ عام 1950 لتشكيل هذا الاتحاد و هذا هو موضوع هذا الكتاب.

النظريات والتفسيرات

يوجد أسلوبان أساسيان لتفسير ظاهرتي الجماعة الأوروبية والاتحاد الأوروبي، فأنصار النظرية الأولى يؤكدون على دور الدول الأعضاء والتعاملات الحكومية فيما بينهم، وأنصار النظرية الأخرى يعطون الاهتمام الأكبر للكيان المؤسسي الأوروبي؛ المؤسسات الأوروبية.

والغالبية من المنظرين السابقين، الذين ينتمون إلى مدارس الفكر "الواقعي" أو مدارس "الواقعية الجديدة "، يتمسكون بأن الجماعة الأوروبية والاتحاد الأوروبي لم يحدثا أي تغيير جذري في العلاقات بين الدول الأعضاء؛ التي ظلت حكوماتها تسعي نحو تحقيق مصالحها الوطنية وتقوية نفوذها داخل الاتحاد الأوروبي وخارجه أيضاً. ثمة شكل مختلف من التنظير أكثر حداثة يسمى النزعة الحكومية الدولية المتحررة، يبحث في تأثير القوى المؤثرة على السياسة الداخلية لشرح سلوك الحكومات داخل الاتحاد. بسبب الحاجة إلى كلمة أفضل، يجري استخدام مصطلح: "أصحاب النزعة الحكومية الدولية المتحررة" أدناه؛ للاطلاع على هذه العائلة من التفسيرات لكيفية عمل الجماعة والاتحاد.

ويجب علينا أن لا نقلل من الدور الذي تقوم به الحكومات في شؤون الاتحاد، فهذه الدول تقوم بالتوقيع على معاهدات الاتحاد، وتحظى بقوة اتخاذ القرار في المجلس الذى يمثل الدول الأعضاء، وكذلك تحتكر الوسيلة الأخيرة وهى القوة المسلحة. وهناك بعض الاتجاهات الأخرى؛ منها أصحاب المذهب النفعي (الوظيفي) الجديد وأصحاب المذهب الفيدرالي (الاتحادي)، الذين يولون الاهتمام الأكبر بالكيان المؤسسي الأوروبي أكثر من أصحاب النزعة الحكومية الدولية.

ويرى أصحاب المذهب النفعي الجديد أن عملية نشأة الاتحاد تعد بالأساس امتدادا للجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب؛ التي كانت اهتماماتها تنحصر في مجالين صناعيين فقط، فأصحاب المصالح والأحزاب السياسية اجتذبهم النجاح الذى حققه الاتحاد في هذين المجالين، إلا أن عدم مقدرتهم على التعامل مع المشكلات المرتبطة بالمجالات الأخرى قد أصابهم بالإحباط، مما جعلهم بقيادة المفوضية الأوروبية يضغطون ضغطا ناجحا كي تتوسع صلاحيات الاتحاد، حتى بدأ الأمر يأخذ تدريجياً لحكم أوروبي واسع النطاق لشئون الدول الأعضاء. ويعد هذا بمثابة تفسير جزئي لبعض خطوات التطور على طريق الاتحاد، بما في ذلك الانتقال من خطوة السوق الموحد إلى العملة الموحدة.

وكما يركز الفيدراليون وجهة نظرهم، على المؤسسات المشتركة، يذهبون أيضا لأبعد من المذهب النفعي الجديد في اتجاهين رئيسيين؛ الأول يعتبر انتقال السلطات إلى الاتحاد ليس امتداداً لسلطات سابقة وإنما منحه سلطات جديدة نتيجة لعجز الحكومات عن التعامل بفعالية مع المشاكل التي تخطت الحدود الدولية، مما يجعلها تقع خارج نطاق سلطة كل دولة من الدول الأعضاء. وأغلب هذه المشكلات تتركز في الاقتصاد، البيئة، والأمن؛ فعلى كل دولة من الدول الأعضاء أن تقوم بالتصرف في الشئون التي في استطاعتها التعامل معها بطريقة مناسبة.

أما الاتجاه الثاني، فيرى: بما أن أصحاب المذهب النفعي الجديد لم يكن لديهم رؤية واضحة بالنسبة للمبادئ التي ستشكل الكيان المؤسسي الأوروبي، و بما أن فكر الفيدراليين كان مبنياً على مبادئ الديمقراطية الحرة؛ وبالأخص سيادة القانون المبنية على الحقوق الأساسية، وحكومة نيابية تسن القوانين، وسلطة تنفيذية يمتلكها نواب منتخبون من الشعب. في ضوء هذه الرؤية فإن السلطات التي يتم تشاركها في حاجة إلى أن يتم التعامل معها عن طريق المؤسسات الحكومية، لأن الطريقة المعتمدة على الحكم الدولي ليست فعالة ولا تحتوى حتى على قدرٍ كافٍ من الديمقراطية تلبى بها المتطلبات الديمقراطية لمواطني الدول الأعضاء.

لذلك فإما أن يتم تعزيز عناصر الاتحاد في المؤسسات حتى تصبح الجماعة (الاتحاد) نظام سياسي ديمقراطي فعال؛ يكون مبنياً على أسس سيادة القانون والحكومة النيابية، وإما أنها سوف تفشل في جذب دعم كافٍ من المواطنين لتمكينه من الازدهار، وربما حتى من أجل البقاء. أن الاتحاد لم يقم من أجل أن يحل محل الدول الأعضاء بل ليحولها إلى أجزاء متكاملة من مشروع تعاوني: تكتسب فيه هويات المواطنين طبقة جديدة تتفاعل مع تلك الحالية.

في الفصول اللاحقة محاولة لإظهار مدى تطور الجماعة والاتحاد وكيف أن ذلك التطور قد عكس وجهات النظر المختلفة تلك. في الوقت نفسه يجب تحذير القارئ: أن

المؤلّفون اعتبروا أن الحاجة إلى حكومة ديمقراطية فعالة قد خطت بالجماعة الأوروبية والاتحاد الأوروبي خطوات ومراحل بعيدة في اتجاه اتحادي، ويجب بأي حال من الأحوال أن يستمر في ذلك الدور.

الوحدة الثانية

كيف نشأ الاتحاد الأوروبي

"لن يتم بناء أوروبا كلها دُفْعَةً واحِدَةً ، أو وفقا لخطة واحدة شاملة؛ وإنما سيتم بناؤها من خلال الإنجازات الملموسة، التي تخلق تماسك واقعى أولا." بهذه الكلمات، تنبآ إعلان شومان بدقة بالطريقة التي حولت بالفعل الجماعة إلى الاتحاد الحالي. وقد تم إنشاء المؤسسات ومنحها السلطات تدريجيا، تلاها بعد ذلك الثقة التي اكتسبتها من خلال نجاح الخطوات السابقة، التي تعامل خلالها مع الأمور التي بدى حينها أن أفضل تعامل معها سيكون من خلال العمل المشترك.

وفى الفصول اللاحقة سنتناول مؤسسات معينة ومجالات اختصاصها بمزيد من التفصيل. وهنا سنرى كيف أن المصالح والأحداث اجتمعت لتحقيق التنمية الشاملة. بعض الدوافع و المصالح الأساسية؛ فالأمن، لا يتحقق فقط من خلال الوسائل العسكرية ولكن من خلال إقامة علاقات اقتصادية وسياسية، والرخاء يتحقق مع الأعمال التجارية والنقابات المهتمة، بصفة خاصة؛ حماية البيئة، مع الضغط من الأحزاب الخضراء والمنظمات التطوعية، ومع تغير المناخ أخذ الاهتمام بهذا الشأن يتزايد، ويمتد تأثيره على العلاقات الخارجية، لتعزيز الاهتمامات المشتركة في العالم الأوسع.

ومع إنشاء الجماعة الأوروبية لخدمة هذه الأهداف، ظهرت على الساحة اهتمامات أخرى؛ مثل أولئك الذين يخشون الضرر من جوانب معينة فبحثوا عن التعويض من خلال تدابير خاصة للاحتواء: بالنسبة لفرنسا، كانت السياسة الزراعية المشتركة هي المفتاح

لموازنة التفوق الصناعي الألماني، وصناديق الدعم للدول ذات الاقتصاد الضعيف، والتي كانت تخشى من الخسارة بسبب السوق الموحدة، وتم إجراء تعديلات في الميزانية للبريطانيين وغيرهم من ذوي الإسهامات المالية العالية، وضغطت بعض الحكومات والبرلمانات والأحزاب والمنظمات التطوعية لإجراء إصلاحات تهدف إلى جعل المؤسسات أكثر فعالية وديمقراطية.

كما نشأ تيار مضاد من أولئك الذين يقاومون التحركات وراء عملية صنع القرار الحكومي الدولي؛ التي تحركها مجموعة دوافع مختلفة: الالتزام الفكري للدولة القومية، الاعتقاد بأن الديمقراطية تكون ممكنة داخليا فقط وليست أبعد من ذلك، عدم الثقة بالأجانب، والتعلق البسيط بالوضع الراهن. ومن بين هؤلاء الممثلين للتيار المعارض كان هناك العديد من الشخصيات التاريخية مثل الرئيس ديجول ورئيسة الوزراء تاتشر، فضلا عن مجموعة واسعة من المؤسسات والأفراد، كان هذا التيار أكثر انتشارا بين البريطانيين والدنماركيين والتشيك، وبولندا. ومن بين هذه المؤسسات الأوروبية مجلس الوزراء، الذى أصبح أقرب إلى وجهة النظر هذه.

وكان جان مونيه وجاك ديلور اثنين من الفيدراليين الأكثر تأثيرا، فقد كانا ملتزمان بتطوير نظام حكم أوروبي يستطيع التعامل بفعالية مع المصالح المشتركة للدول الأعضاء ومواطنيها، وكلاهما بدأ خطوات رئيسية نحو تحقيق الهدف الفيدرالي. وكان ألتيرو سبينيلى يمثل نوعا آخر من الفيدرالية حيث تصور المزيد من الخطوات الجذرية تجاه الدستور الأوروبي. وكانت البرلمانات والحكومات الألمانية، الإيطالية، البلجيكية والهولندية ذات مؤسسات فيدرالية بدرجات متفاوتة، كذلك المفوضية الأوروبية والبرلمان. وفيما يختص بالمعاهدات فيمكن تفسيرها بهذا الأسلوب، فقد فضلت محكمة العدل عموما نهج مونيه التدريجي، على الرغم من أن البلجيكيين، الإيطاليين، والبرلمان الأوروبي قد تبنوا الدستور الفيدرالي.

الخمسينيات: المعاهدات التأسيسية

كان مونيه مسئولا عن صياغة إعلان شومان كما ترأس المفاوضات لمعاهدة الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب (ECSC)، وكان أول رئيس للهيئة العليا لها. ويعكس قيامه بهذين الدورين إصراره على وجود سلطة تنفيذية قوية في قلب الجماعة، وكان منبع ذلك خبرته في منصبه كنائب للأمين العام لعصبة الأمم في الفترة ما بين الحربين العالميتين مما أقنعه بضعف النظام الحكومي الدولي. ومع ذلك، كان مقتنع بأنه ينبغي أن يكون لمثل هذه الدول الديمقراطية الأعضاء في مثل هذه الجماعة ؛ جمعية برلمانية ومجلس فيدرالي أولي يختص بالسلطة التشريعية والسلطة القضائية، وأنه يجب أن يكون هناك مجلس وزراء للدول الأعضاء.

وقد ظلت هذه البنية مستقرة بشكل ملحوظ حتى يومنا هذا، على الرغم من أن العلاقة بين المؤسسات قد تغيرت: فالمجلس، وعلى وجه الخصوص، منذ عام 1974؛ المجلس الأوروبي لرؤساء الحكومات، أصبح المؤسسة الأقوى، بينما المفوضية الأوروبية، على الرغم من أنها لا تزال لها دور هام للغاية، إلا أنها قد فقدت جزء من أهميتها لصالح المجلس؛ وقد اكتسب البرلمان الأوروبي مزيداً من السلطة. وتم إنشاء محكمة العدل باعتبارها السلطة القضائية العليا المختصة بشئون الجماعة الأوروبية. وعلى الرغم من أن الحكومات البريطانية قد بدأت قبول هذه المؤسسات في وقت لاحق ،إلا أنها كانت تشعر في الخمسينات أن هذه المؤسسات يغلب عليها الطابع الفيدرالي بشكل لا يناسب مشاركة البريطانيين فيه.



2. (اليمين) شومان، و(اليسار) مونيه

Le 6 Mai 1950

La paix mondiale ne saurait être sauvegardée sans des efforts créateurs à la mesure des dangers qui la menacent.

La contribution qu'une Europe organisée et vivante peut apporter à la civilisation est indispensable au maintien des relations pacifiques. En se faisant depuis plus de 20 ans le champion d'une Europe unie, la France a toujours eu pour objet essentiel de servir la paix. L'Europe n'a pas été faite, nous avons eu la guerre.

L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait. Le rassemblement des nations européennes exige que l'opposition séculaire de la France et de l'Allemagne soit éliminée : l'action entreprise doit toucher au premier chef la France et l'Allemagne.

Dans ce but, le Gouvernement Français propose de porter immédiatement l'action sur un point limité mais décisif :

Le Gouvernement Français propose de placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier, sous une Haute Autorité commune, dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe.

La mise en commun des productions de charbon et d'acier assurera immédiatement l'établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes.

3. الصفحة الأولى من نص إعلان9 مايو 1950 لمونيه، الذي أرسله إلى شومان

ومع ذلك، كانت الدول الست الأعضاء معنية دائما على المضي قدما في هذا الاتجاه، وجاء الاقتراح بإنشاء هيئة الدفاع الأوروبية المكونة من جيش أوروبي مشترك كرد فعل من الحكومة الفرنسية تجاه الإصرار الأمريكي بإعادة تسليح ألمانيا، وما تلاه من تأثير التوسع الشيوعي في كل من أوروبا وكوريا، فتم التوقيع على معاهدة هيئة الدفاع الأوروبية من قبل الحكومات الست وصدقت عليها أربعة منها، ولكن تزايدت

المعارضة في فرنسا، وصوتت الجمعية الوطنية في عام 1954 للتخلي عن تلك المعاهدة. وكانت النتيجة أن فكرة وجود اختصاص في مجال الدفاع المشترك ظلت منطقة محظورة حتى التسعينات.

وفي الوقت الذي كان فيه انهيار هيئة الدفاع الأوروبية يعد نكسة شديدة، إلا أن الثقة في الجماعة باعتبارها إطارا للعلاقات السلمية بين الدول الأعضاء قد ازدادت. وكان هناك دافع سياسي قوي وراء 'استئناف' تطورها. وكان الهولنديون قد أعدوا اقتراح بإقامة سوق مشترك، والتي سارعت كل من بلجيكا وألمانيا بدعمه. أما الفرنسيون الذين لا زالت تسيطر عليهم النزعة الحمائية بشكل ملحوظ، كانوا لديهم شكوك فيه، ولكن تشبثهم بمشروع الوحدة الأوروبية المبني على أساس شراكة فرنسية ألمانية جعلها تقبل إقامة السوق المشترك الذي أراده الألمان، ولكن بشرط تحقيق المصالح الفرنسية الأخرى: إقامة هيئة للطاقة الذرية تتولى فيها فرنسا دور الريادة؛ تطبيق السياسة الزراعية المشتركة؛ إنشاء رابطة للأقاليم المستعمرة بشروط ميسرة؛ ومساواة الأجور للمرأة في جميع دول الجماعة الأوروبية والتي كان القانون الفرنسي قد طالب قطاع الصناعة الفرنسية بدفعها سابقاً، وبالنسبة لبعض القطاعات كان ذلك يمثل موطن ضعف على صعيد التنافسية.

ومن جانب الإيطاليون، الذين كانوا أصحاب أضعف اقتصاد بين الدول الست، ضمنوا تأمين بنك الاستثمار الأوروبي، الصندوق الاجتماعي، وحرية حركة العمالة. لذلك أدرجت كل هذه العناصر في معاهدتي روما اللتان بمقتضاهما تم إنشاء الجماعة الاقتصادية الأوروبية (EEC)، والجماعة الأوروبية للطاقة الذرية (يوراتوم): كمثال مبكر لصفقة شاملة، تتضمن مزايا لكل دولة من الدول الأعضاء، والتي رسمت العديد من الخطوات التي اتخذت منذ ذلك الحين.

ودخلت المعاهدتان الجديدتان حيز التنفيذ في الأول من يناير 1958. في الوقت الذى أُبعدت فيه الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية (يوراتوم) جانبا: أصبحت الجماعة

الاقتصادية الأوروبية (EEC) أساس التنمية المستقبلية للجماعة، وكانت مؤسساتها مماثلة لتلك التي كانت لدى الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب (ECSC) ولكن مع سلطة تنفيذية أقل نسبيا، وسميت بالمفوضية بدلا من الهيئة العليا، وأعطيت المجموعة الاقتصادية الأوروبية مجموعة واسعة من الاختصاصات الاقتصادية؛ بما في ذلك القدرة على إنشاء اتحاد جمركي يكفل حرية التجارة الداخلية ويضع تعريفة خارجية موحدة، رسم السياسات الخاصة بقطاعات معينة، ولا سيما الزراعة، ودعم المزيد من التعاون العام.

الإطار 1: المعاهدات

لم تبنى روما في يوم واحد. ومعاهدات روما (جاءت لحيز التنفيذ في عام 1958) كانت لبنة بناء كبيرة في عملية طويلة ومعقدة والتي شيدت الاتحاد الأوروبي الحالي.

وشملت المعاهدات الرئيسية الأخرى معاهدة الجماعة الأوروبية للفحم الحجري والصلب (جاءت لحيز التنفيذ في 1952)، القانون الأوروبي الموحد(الصك الأوروبي الموحِّد) (1987)، ومعاهدة ماستريخت، (1993)، ومعاهدة أمستردام (1999)، ومعاهدة نيس (2002)، ومعاهدة لشبونة (2009).

ومن التعقيدات الطفيفة هي أن هناك اثنين من معاهدات روما (أنظر أدناه)، ولكن معاهدة الجماعة الاقتصادية الأوروبية كانت هي الأكثر أهمية بكثير عن المعاهدة الأوروبية للطاقة الذرية والمعروفة باسم معاهدة روما.

ومن التعقيدات الرئيسية هي أن الاتحاد الأوروبي أنشئ بموجب معاهدة ماستريخت، مع اثنين من "الركائز" الجديدة للسياسة الخارجية والأمن الداخلي جنبا إلى جنب مع الجماعة الأوروبية، التي لديها بالفعل المعاهدات الخاصة بها. ونظمت هذه جنبا إلى جنب مع

معاهدة المجموعة الأوروبية (TEC)، في إطار معاهدة الاتحاد الأوروبي (TEU). وفي نهاية المطاف أصدرت معاهدة لشبونة بعض التبسيط لهذا، باختزال كل الركائز في ركيزة واحدة: يعمل الاتحاد الأوروبي الآن على أساس معاهدتي الاتحاد الأوروبي ومعاهدة تسيير عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU).

ملحوظة لتجنب تعقيد لا مبرر له، فهذا الكتاب يتبع مبدأين في الإشارة إلى المفوضية الأوروبية والاتحاد الأوروبي:

- تستخدم مصطلحات الجماعة الأوروبية، أو المجموعة، أو EC بخصوص المسائل المتعلقة كليا بالوقت قبل قيام الاتحاد الأوروبي، أو في الفترة ما بين ماستريخت ولشبونة، عندما يتعلق الأمر بخصائص منفصلة تخص المجموعة الأوروبية؛
- الاتحاد الأوروبي، أو EU في جميع الحالات الأخرى.

وكان والتر هالستاني؛ الرئيس الأول للمفوضية، قد قاد المفوضية إلى بداية قوية، مع الإسراع بالجدول الزمني لإقامة الاتحاد الجمركي، وفى هذا الإطار تمتعت الجماعة بنجاح اقتصادي ملحوظ في الستينات، مع زيادة في معدلات النمو لحوالي خمسة في المائة سنويا، وهو ما كان ضعف المعدلات في كل من بريطانيا والولايات المتحدة. ولكن الصراع بين الجماعة الفيدرالية الناشئة، كما تصور مونيه أو هالستاني، والتزام ديجول وتعصبه للدولة القومية جعلت من عِقد الستينات خطراً سياسيا بالنسبة للجماعة.

مرحلة الستينيات: ديجول في مواجهة الفيدراليين

في يونيو 1958، وبعد أقل من ستة أشهر من وصول معاهدات روما لحيز النفاذ، أصبح ديجول الرئيس الفرنسي. ولم يعجبه العناصر والتطلعات الاتحادية للجماعة. ولكنه لم يكن مستعدا لتحدي المعاهدات المصدق عليها مؤخرا من فرنسا مباشرة. وسعى، بدلا من ذلك، لاستخدام الجماعة كوسيلة لتعزيز القوة والقيادة الفرنسية. ومن الأمثلة على ذلك: تهميشه لدور الجماعة الأوروبية للطاقة الذرية من أجل الحفاظ على القطاع الذري الوطني الفرنسي. وهناك مثال آخر باستخدامه للفيتو الرئاسي الذي انهى في عام 1963 أول مفاوضات لتكبير الجماعة لتشمل بريطانيا والدنمارك وإيرلندا والنرويج. وعلى الرغم من أن مفهوم الحكومة البريطانية للجماعة كان أقرب إلى مفهوم ديجول عن مفهوم الدول الأخرى- حكومات الدول الأعضاء ذات التوجهات الأكثر ميلا للفيدرالية- بالإضافة إلى دفاع بريطانيا عن نشاطها الزراعي، ومصالح الكومنولث التي قد أثارت استياءها بإجراء المفاوضات الصعبة والطويلة، فإن استخدام حق النقض بطريقة قومية وبشكل عميق أثار استياء أحادي الجانب لدرجة أنه تسبب في الأزمة السياسية الأولى داخل الجماعة. وأعقب هذا، في عام 1965، بأزمة أعظم في التعامل مع ترتيبات السياسة الزراعية المشتركة (CAP).

كانت السياسة الزراعية المشتركة منذ البداية المحور الرئيسي للاهتمام الفرنسي وكان ديجول عازما على تأسيسها دون أي إبطاء لا مسوغ له، لتكون قائمة على أسلوب تدعيم أسعار يتطلب الكثير من الإنفاق العام. واتفق كل من فرنسا والمفوضية أن هذا يجب أن يأتي من ميزانية الجماعة، وليس من الدول الأعضاء. لكن المفوضية، بتوجهها الفيدرالي ، والبرلمان الهولندي، بالتزامه العميق بالمبادئ الديمقراطية، أصرا على أن الإنفاق في الميزانية يجب أن يخضع لرقابة برلمانية؛ ونظرا لأنه لا يمكن السيطرة على الميزانية الأوروبية من خلال ستة برلمانات منفصلة، فإنه يتعين القيام بذلك من قبل البرلمان الأوروبي. وناسب هذا الحكومات الأخرى تماما بما فيه الكفاية، ولكن كان لعنة على

ديجول. فعجل بأزمة "الكرسي الفارغ"، ومنع وزرائه من حضور اجتماعات المجلس خلال النصف الثاني من 1965، واستثار المخاوف لدى دول أخرى أنه ربما يستعد لتدمير الجماعة.

لم يكن أي من الطرفين على استعداد للتنحي عن موقفه وحُسِمَ الوضع في يناير 1966 بما يسمى "تسوية لكسمبورج". حيث أكدت الحكومة الفرنسية على استخدام حق النقض (الفيتو) عندما تكون هناك مصالح "مهمة جدا لدولة واحدة أو أكثر من الأعضاء" على المحك. وأكدت الدول الخمس الأخرى التزامها بأحكام المعاهدة بتقديم تصويت الأغلبية المشروطة بشأن تساؤلات معينة، والتي كانت في ذلك الشهر ذاته من المقرر أن تدخل حيز التصويت للتنفيذ على مجموعة واسعة من المواضيع. من ناحية الممارسة العملية سادت وجهة نظر ديجول على مدى العقدين التاليين، بحيث يبدو "فيتو لكسمبورج " وصفا أكثر دقة من "تسوية لكسمبورج". ومع ذلك، في منتصف الثمانينات، بدأ التصويت بالأغلبية المشروطة على أن تكون الممارسات التنفيذية في إطار برنامج السوق الموحدة، وأصبح الآن إجراء موحد ينطبق على معظم القرارات التشريعية.

وعلى الرغم من هذه الصراعات بين المنظمات الحكومية الدولية والمفاهيم الاتحادية، تم الانتهاء من الاتحاد الجمركي بحلول يوليو تموز عام 1968، في وقت سابق عما قررته المعاهدة. وقد تم بالفعل الشعور بتأثيره ليس داخليا فحسب، بل أيضا في العلاقات الخارجية للجماعة. بفرض الأداة المشتركة للتعريفة الجمركية الخارجية، كانت قوة الجماعة تزداد، في مجال التجارة، لتصبح قوة مماثلة للولايات المتحدة. وكان رد فعل الرئيس كنيدي التقدم باقتراح المفاوضات المتعددة الأطراف لخفض الرسوم الجمركية الرئيسية. وقامت المفوضية بقيادة بارعة، وردت الجماعة بشكل إيجابي؛ وكانت النتيجة تخفيضات بمتوسط الثلث، والشروع في العصر الذي كان ليصبح قوة رئيسية لتحرير التجارة الدولية.

ومع الصعود والهبوط في سياسات الجماعة، أحرزت محكمة العدل تقدما مطردا في إرساء سيادة القانون، استنادا إلى التزامات المعاهدات لضمان "احترام القانون"، في أحكام عامي 1963 و 1964 أسست المحكمة مبادئ الأولوية والتأثير المباشر لقانون الجماعة، بحيث يتم تطبيقها باستمرار في جميع الدول الأعضاء. ورغم عدم وجود وسائل التنفيذ الملائمة لدولة ما، فاحترام القانون استنادا إلى المعاهدات وبناءا على التشريعات التي تسنها مؤسساتها، قدم عامل الالتحام الذي يربط ما بين الدول الأعضاء في الجماعة معا.

التوسع وبعض من التعمق: انضمام بريطانيا والدنمارك وإيرلندا :

بعد استقالة ديجول في عام 1969 أصبحت السياسة الفرنسية أكثر براجماتية، ومازالت بريطانيا والدنمارك وإيرلندا والنرويج تسعى للانضمام، وكان قبول الرئيس الجديد جورج بومبيدو للانضمام متقيدا بشروط: الموافقة على تمويل السياسة الزراعية المشتركة CAP بالإضافة إلى عناصر التعميق مثل الاتحاد المالي وتنسيق السياسة الخارجية. وبالإضافة لخدمة الاهتمامات الزراعية الفرنسية، كانت هذه الإجراءات تسعى لترسيخ دمج ألمانيا في الجماعة الأوروبية لتكون حارسا ضد الخطر الناتج من توسع الجماعة والذي من شأنه أن يضعفها. و ترسخ هذا اثر الاستراتيجية الخارجية لمستشار ألمانيا ويللي برانت الذي كان يسعى لعلاقات تقارب مع الكتلة السوفيتية وفي نفس الوقت يربط ألمانيا مع الغرب بخطط توسع الاتحاد المالي.

ومع ذلك، فالاتحاد الاقتصادي والمالي كان يجب أن ينتظرا حتى يرغب الألمان في تنسيق قوي للسياسة الاقتصادية وهي خطوة أبعد من اللازم بالنسبة للفرنسيين. وكانت النتيجة نظام تعاوني لصرف العملات والذي كان أضعف من أن يستمر بقاؤه في ظل الاضطراب الدولي للعملات النقدية في تلك الفترة. وبالمثل كان النظام الذي ابتدع للسياسة الخارجية كان نظاما حكوميا دوليا صارما: مما كان سببا في تحجيم تأثيره. وبينما كانت فرنسا قادرة على تأمين قوانين مالية مناسبة للسياسة الزراعية المشتركة CAP وكان هذا متوازنا مع إعطاء البرلمان الأوروبي سلطة المشاركة في مراقبة الميزانية مع المجلس وهو القرار الذي

تم بلورته في معاهدات 1970 و 1975، وفي حين كانت هذه مجرد خطوة لفتح باب السلطات المتعلقة بالميزانية الممنوحة للبرلمان، ، كانت لتنمو لتصبح عنصرا رئيسيا في الهيكل المؤسسي للاتحاد.

انضمت بريطانيا ومعها الدانمارك وإيرلندا للجماعة في يناير 1973 ، بينما رفض النرويجيون الدخول في استفتاء شعبي، صوت البريطانيون أيضا في استفتاء شعبي عام 1975. وكان هارولد ويلسون قد حل محل إدوارد هيث كرئيس للوزراء في عام 1974 عقب فوزه بالانتخابات عن حزب العمال مما أدى إلى تحول اكثر ضد الجماعة وظل هذا الوضع قائما خلال الثمانينات. وبعد بعض مما يمكن تسميته بإعادة المفاوضات شكليا أوصت حكومة ويلسون بالاستمرار في العضوية وفي عام 1975 وافق الناخبون بأغلبية اثنين إلى واحد. ومع مجيء حكومة حزب المحافظين بزعامة مارجريت تاتشر للسلطة في عام 1979 بدأ فتح خط جديد من التوتر حيث أنها قاتلت من أجل " أعيدوا أموالنا " وكذلك قامت بحظر الكثير من أعمال الاتحاد حتى توصلت لاتفاقية في عام 1984 لتقليص صافي الإسهامات البريطانية الكبيرة في ميزانية الاتحاد . و كما حدث في كثير من الأحيان في تاريخ الاتحاد الأوروبي في السبعينيات رؤي الكثير التطور لكل من المنظمات الحكومية والأنشطة العابرة للحدود معا. وكان للرئيس الفرنسي ذو الميول الديجولية فاليري جيسكار ديستان السبق في تنظيم اجتماعات منتظمة للمجلس الأوروبي بين قادة الدول وكذلك في انتخابات مباشرة للبرلمان الأوروبي. وكان للمجلس الأوروبي دور مركزي في اتخاذ قرارات الاتحاد، وتسوية النزاعات التي لا يستطيع الوزراء في المجلس حلها، والموافقة على حزمة رئيسية من الصفقات. وكان بالفعل قد تم التقديم لعمل انتخابات مباشرة على معاهدات الخمسينيات ولكن لم يتم موافقة الحكومات عليها إلا حينئذ و تم إجراء أول انتخابات في يونيو 1979. هذه الخطوة تجاه التمثيل الديمقراطي كان لها أكبر الأثر في تطور مستقبل الجماعة، على نفس المستوى من أهمية شهد عام 1979 خلق نظام تبادل العملات المتوازن النظام المالي الأوروبي الذي شكل فيما بعد إطار النقاش

حول الوحدة المالية.



1. الانضمام البريطاني: هيث يوقع معاهدة الانضمام.

السوق الموحدة، مسودة المعاهدة حول الوحدة الأوروبية، التوسع الجنوبي

أصبح جاك ديلور رئيسا للمفوضية في عام 1985، فقام بزيارة لكل الدول الأعضاء لإيجاد المشروع الرئيسي المفضل والمقبول لهم جميعا، وكفيدرالي بتقاليد "مونيه" كانت قائمته الصغيرة تحتوي على مشاريع السوق الموحد– العملة الموحدة – سياسة الدفاع المشترك – الصياغة التأسيسية التي يمكن رؤيتها كخطوات نحو الاتجاه الفيدرالي، ولكن تاتشر، والتي كانت نظرتها للفيدرالية مقاربة لرؤية ديجول وتحمل كذلك عداءا لمشروعات العملة والدفاع والمشاريع التأسيسية في نفس الوقت تقاتل دفاعا عن الاقتصاد الليبرالي الذي شهده السوق الموحدة كأكبر مقياس من مقاييس تحرير التجارة، وكانت الاقتصاديات الأوروبية قد فقدت قوة الدفع خلال الأوقات العصيبة في فترة السبعينيات وقبلت كل الحكومات مشروع السوق الموحدة كطريقة لكسر ما كان يطلق عليه وقتها التصلب الأوروبي، وكان المشروع مدعوما بقوة من الشركات الأكثر ديناميكية وكذلك من جمعيات الأعمال الرئيسية خاصة منذ "تسوية لوكسمبرج" التي أدت إلى إلغاء الحواجز الجمركية لبناء التجارة خلال تلك الفترة، وكان النجاح في إلغاء التعريفة الجمركية على التجارة الداخلية قد أظهر بوضوح قيمة وجود برنامج محدد بجدول زمني، ولهذا فإن المفوضية قامت بإصدار قائمة تحتوي حوالي 300 من الإجراءات التي تم تفعيلها بحلول نهاية عام 1992 من أجل إتمام السوق الموحدة عن طريق إزالة الحواجز غير الجمركية، وكان المفوض المسئول عن المشروع هو اللورد كوكفيلد وهو وزير سابق في حكومة تاتشر، وكان البرنامج قد تم وضع مسودة له على وجه السرعة ليتم تقديمه للمجلس الأوروبي في ميلانو في يونيو 1985.



5. ديلور: السوق الموحدة , العملة الموحدة, العقل الأوروبي الموحد

و في نفس التوقيت كان البرلمان الأوروبي قد أعد مشروعا سياسيا، ومسودة معاهدة عن الوحدة الأوروبية مستوحاة من التيرو سبينيلي والذي كان الشخصية البارزة خلال الخمسينيات وسط كل هؤلاء الفيدراليين الذين شهدوا صياغة الدستور كطريق ملكي نحو الفيدرالية، وكان مشروع المعاهدة قد صُمم لإصلاح مؤسسات المجتمع الأوروبي بحيث يعطيهم صفات فيدرالية، ولتوسيع سلطاتها بحيث تشمل معظم هؤلاء الذين ضمهم بشكل طبيعي في الفيدرالية، مع استثناء رئيسي من الدفاع؛ وليدخل لحيز التنفيذ بتصديق أغلبية الدول الأعضاء مع إجراء بعض الترتيبات المناسبة لإجراء مفاوضات مع الدول التي لم تقم بالتصديق على المعاهدة، وبينما كان هناك دعم واسع النطاق لهذه المعاهدة من معظم الدول المؤسسة، كانت الحكومة الألمانية وسط هؤلاء غير المتوافقين مع الاستبعاد المحتمل لبريطانيا، وكان الرئيس ميتيران قد عبر عن دعمه للمعاهدة وإن كان بشروط مشكوك فيها، وكانت المقترحات الرئيسية قد قدمت للمجلس الأوروبي في ميلانو مع مشروع المفوضية الخاصة السوق بالموحدة.

وقرر المجلس الأوروبي ان يعقد مؤتمر حكومي دولي حول تعديل المعاهدة متجاوزا معارضة بريطانيا والدنمارك واليونان ومستخدما لأول مرة أغلبية التصويت. ونظر المؤتمر الحكومي الدولي في التعديلات ليس فقط المتعلقة ببرنامج السوق الموحدة ولكن أيضا بعدد اقتراحات مشروع معاهدة البرلمان، وكانت النتيجة هي القانون الأوروبي الموحد، الذي كان مقدمة لإتمام السوق الموحدة بحلول عام 1992؛ مما أعطى صلاحيات للجماعة في مجالات البيئة، والبحث والتطوير التكنولوجي، والسياسات الاجتماعية المتعلقة بالعمل، و "الاتساق". وجلبت تعاون السياسات الخارجية في صياغة الهيكل البنائي للمعاهدة (وذلك وإن تمايزت إجراءات المنظمات الحكومية) و من هنا كان عنوان القانون الأوروبي الموحد، لتمييزه عن اقتراح للحفاظ على السياسة الخارجية منفصلة. أيضا مهد " القانون الموحد" لتقديم غالبية تصويت مؤهلة لعدد من المجالات في التشريعات الخاصة بالسوق الموحدة، وأيضا قام بتقوية البرلمان الأوروبي من خلال إجراءات التعاون التي أعطته سيطرة على مثل تلك التشريعات وهذا مع تطلب الحصول على موافقته على معاهدات تكوين الجمعيات والانضمام.



6. سبينيلي أثناء تصويته على مشروع معاهدة الاتحاد الأوروبي

في عام 1981 اتسعت الجماعة الأوروبية لتضم اليونان، و البرتغال وأسبانيا في عام 1986، و كانت الدول الثلاث قد حُكمت في الماضي بأنظمة استبدادية وكان انضمامهم كدعم من ا لجماعة لديمقراطياتهم الحديثة وكذلك لاقتصادهم الذي يتم تحديثه. ولهذا طلبت الجماعة لقاء عضويتهم أن يصبحوا دول أعضاء فاعلة وداعمة لمشروعات الجماعة مثل السوق الموحدة. ولتحقق هذه الغاية من سياسة التماسك، بالاستناد إلى مضاعفة الأموال البنيوية، تم تضمين المساعدة على تنمية المناطق الأضعف اقتصاديا في القانون الموحد.

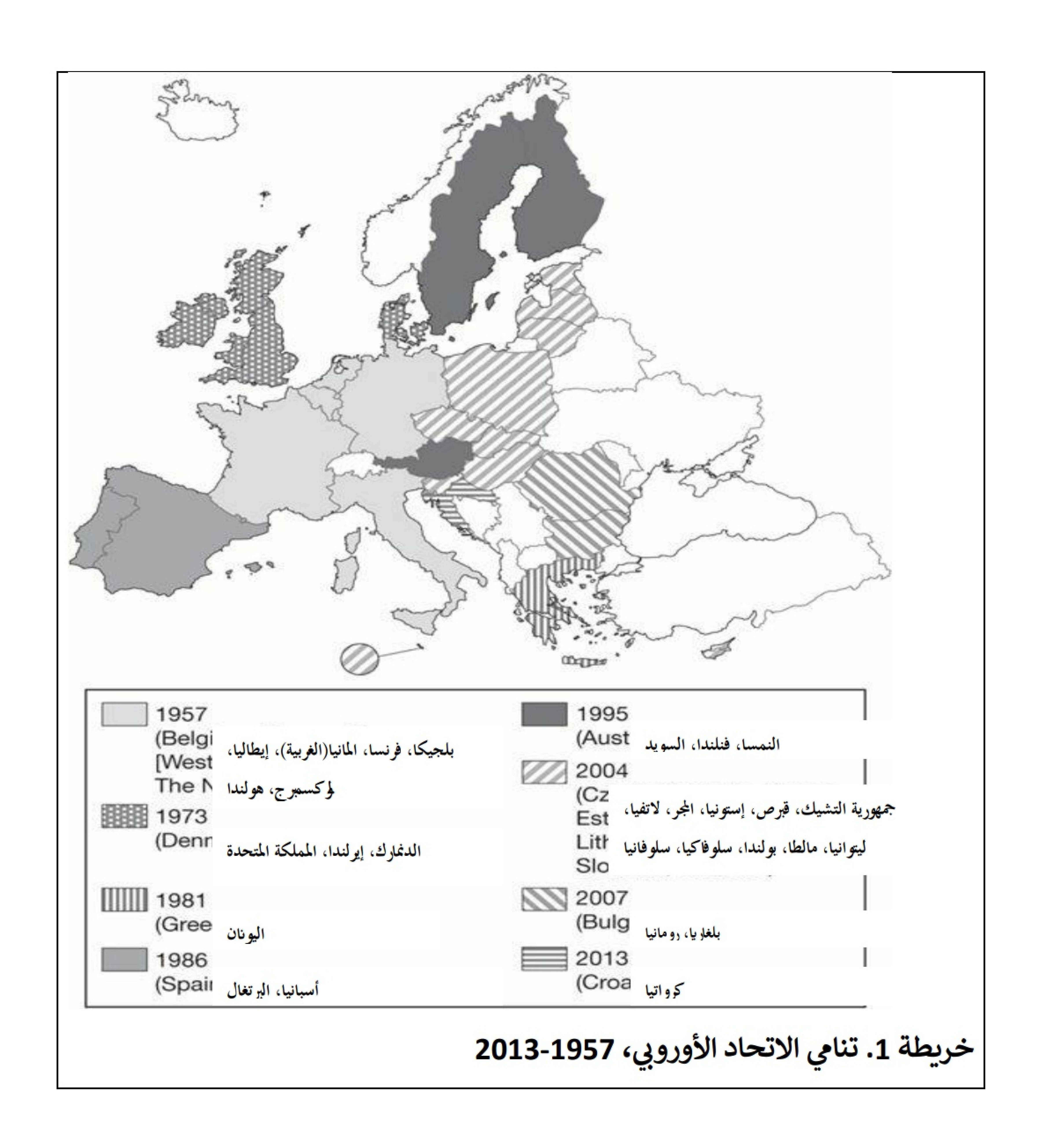
و هكذا فإن القانون الموحد قام بتعزيز كل من سلطات الجماعة الأوروبية ومؤسساتها، بتأثير نفوذ الحكومات والمصالح الاقتصادية والمخاوف الاجتماعية والمفوضية والبرلمان ومختلف القوى الفيدرالية. وتم إنجاح كل هذا بمعاهدات ماستريخت و أمستردام و نيس و ليسبون وبطريقة مماثلة دعم سلطات الاتحاد ومؤسساته والاستجابة لمجموعات مماثلة من الضغوط. ولم يكن هذا ليحدث لو لم يكن "القانون الموحد" ناجحا، ولكن التطلع لآفاق السوق الموحدة ساعد على إنعاش الاقتصاد، واكتسبت مؤسسات الجماعة الأوروبية القوة بتعاملها ببرنامجها الموسع من التشريعات.

مات سبينيللي بعد بضعة أسابيع من التوقيع على " القانون الموحد"، ذلك التوقيع الذي تم مع وجود انطباع بفشله أو كما وصفه هو بقوله :"فأر ميت " ولكن الحقيقة أن هذا التوقيع كان البداية لإعادة انطلاق الجماعة الأوروبية ذلك الانطلاق الذي كان له تأثيرات بعيدة المدى قادت فيما بعد إلى معاهدة روما.

معاهدات ماستريخت وأمستردام، التوسع من 12 إلى 15

وبعد نجاحه مع السوق الموحدة، كان ديلور مصمماً على الاستمرار في مشروع العملة الموحدة. لم تكن تاتشر وحدها التي تعارض هذا المشروع، فقد كان معظم الألمان، فخورين بالمارك الألماني الذى كان العملة الأقوى في الجماعة، غير متحمسين بالتأكيد لهذا المشروع أيضاً. لكنه بقي هدفا فرنسياً هاما، لأسباب اقتصادية وسياسية. و رأى هيلموت كول، فيدرالي ذو باع طويل، أنه سيكون خطوة حاسمة نحو تكوين أوروبا فيدرالية. في الوقت الذى قام بتسهيل إعداد الخطط لعملة واحدة، إلا أنه واجه صعوبة في توفير الدعم اللازم من ألمانيا.

وكانت أحداث عام 1989 بمثابة هزة زلزالية. فمع تفكك الاتحاد السوفياتي، والذي فتح باب التوقعات بتوسع الجماعة نحو الشرق، كما أصبح توحيد ألمانيا ممكنا أيضاً. لكن كول كان بحاجة إلى دعم ميتران: لأسباب رسمية، فإن فرنسا، كقوة مهيمنة، لها حق الاعتراض على توحيد ألمانيا؛ وأيضا للاستمرار في السياسة التي بدأها براندت، لضمان أن العلاقات الشرقية الجديدة لم تقوض الاتحاد الأوروبي والشراكة الفرنسية-الألمانية. ورأى ميتران في العملة الموحدة وسيلة لترسيخ الوجود الألماني بشكل لا رجعة فيه في نظام الجماعة، وبالتالي وضعها كشرط لإعادة توحيد ألمانيا. وكان هذا بالنسبة لكول يوفر الدعم اللازم لألمانيا على المضي قدما في المشروع.



خريطة 1. تنامي الاتحاد الأوروبي، 1957-2013

وكانت النتيجة معاهدة ماستريخت، التي مهدت الطريق ليس فقط بالنسبة لليورو والبنك المركزي الأوروبي ولكن أيضا لاختصاصات أخرى وإصلاحات مؤسسية. وأعطيت المجموعة بعض السلطات في مجالات التعليم، الشباب، الثقافة، والصحة العامة. وتم تعزيز مؤسساتها بعدة طرق، بما في ذلك منح مجال أكبر للأغلبية المؤهلة للتصويت المجلس.

وتم تعزيز دور البرلمان الأوروبي من خلال اتخاذ "القرار المشترك"؛ بما يستلزم الحصول على موافقته وكذلك موافقة المجلس على قوانين في عدد من المجالات. وتم منحهما الحق في الموافقة أو الرفض على تعيين أعضاء كل مفوضية جديدة. وتم إرساء اثنين من "الركائز" الجديدة جنبا إلى جنب مع ركيزة الجماعة: الأولى خاصة ب"السياسة الخارجية والأمنية المشتركة"؛ والأخرى، تتعلق بحرية التنقل والأمن الداخلي، فيما كان يطلق عليه "التعاون في مجال العدالة والشئون الداخلية" ثم أعيدت تسميته في معاهدة أمستردام باسم "التعاون بين الشرطة والقضاء في المسائل الجنائية". وكان الأساس فيهما النظام الحكومي الدولي، رغم أنها مرتبطة بمؤسسات الجماعة. وتم تسمية هذا الكيان الراسخ بأكمله "**بالاتحاد الأوروبي**"؛ المكون من: الركيزة الأولى والمحورية، ألا و هي الجماعة الأوروبية، وكذلك الركيزتين الأخيرتين؛ ركيزة: "السياسة الخارجية والأمنية المشتركة"، وركيزة: "التعاون بين الشرطة والقضاء في المسائل الجنائية".

وعلى الرغم من مجيئ جون ميجور عقب السيدة تاتشر كرئيساً للوزراء مع النية المعلنة بالانتقال إلى "قلب أوروبا"، إلا أنه اصر على أن بريطانيا لن تشارك في العملة الموحدة ولا في "القسم الاجتماعي" الخاص بالمسائل المتعلقة بالعمل والتوظيف. ومن أجل الحصول على الموافقة على المعاهدة ككل، فقد ترك لبريطانيا مع الدنمارك خيار عدم قبول الالتزام بكلا البندين، طالما هناك قلق يتعلق بالعملة الموحدة.

تم التوقيع على معاهدة ماستريخت في فبراير 1992 ودخلت حيز التنفيذ في نوفمبر 1993 بعد عدد من التقلبات: استفتاءان في الدنمارك، رفضت المعاهدة في أولهما وفي الثاني تمت الموافقة بعد إجراء بعض التعديلات الصغيرة، واستفتاء فرنسي والذي قبلوا فيه الناخبين المعاهدة بأغلبية ضئيلة، وفي لندن، كانت عملية المصادقة متوترة في مجلس العموم، أما في ألمانيا، فكانت المداولات المطولة من قبل المحكمة الدستورية قبل رفضها لادعاءات بأن المعاهدة كانت غير دستورية. هذه الأحداث، بالإضافة إلى الأدلة على أن موافقة مواطني الاتحاد آخذة في الانخفاض في معظم الدول الأعضاء، بدت كنذير بالخطر، خاصة لأولئك من ذوي التوجه الفيدرالي.

ومع ذلك، كلما زادت التوجهات الفيدرالية بين الحكومات، كان هناك الشعور بأن معاهدة ماستريخت لم تحقق نجاحا بما فيه الكفاية؛ فمع القوى النقدية الجديدة الحاسمة واحتمال حدوث مزيد من التوسع، أرادوا جعل الاتحاد أكثر فعالية وديمقراطية. وبحلول الوقت الذي دخلت فيه المعاهدة حيز التنفيذ، كانت مفاوضات الانضمام مع النمسا، وفنلندا، والسويد بدأت بالفعل، وكانت قبرص، مالطا، النرويج، وسويسرا قدمت طلباتها. تفاوضت النرويج على معاهدة الانضمام ولكن رُفض انضمامها مرة أخرى في استفتاء؛ وسحبت الحكومة السويسرية طلبها بعد الهزيمة في استفتاء بشأن المنطقة الاقتصادية الأوروبية الأقل صرامة. وكان من المتوقع أن تبدأ المفاوضات مع قبرص ومالطا في عامي 1998 و 2001 نفس الأوقات لبدء المفاوضات مع الدول العشر في أوروبا الوسطى والشرقية، بعد قرار المجلس الأوروبي أن هذه الدول الأخيرة في استطاعتها الانضمام باستيفائها للشروط الاقتصادية والسياسية. ولكن النمسا وفنلندا والسويد انضمت في عام 1995. لذلك تلى معاهدة ماستريخت في عام 1996 مؤتمر حكومي دولي آخر، والذي انبثقت عنه معاهدة أمستردام، التي وُقعت في عام 1997 ودخلت حيز النفاذ في عام 1999.

أعادت معاهدة أمستردام النظر في عدد من تحديات كفاءات الاتحاد، بما في ذلك تلك المتعلقة اثنين من الركائز حكومية دولية. وتم إضافة فصل جديد عن سوق العمل والتوظيف إلى معاهدة الجماعة الأوروبية، تعكس هذه الوحدة القلق إزاء ارتفاع معدلات البطالة التي استمرت حتى التسعينيات عند مستوى نحو 10 في المائة، بالإضافة إلى المخاوف التي قد تتفاقم إذا كان البنك المركزي الأوروبي عازما على انتهاج سياسة نقدية صارمة.

وفيما بين المؤسسات، اكتسب البرلمان الأوروبي الكثير؛ مع اتساع مجال القرار المشترك ليشمل غالبية القرارات التشريعية، والحق في الموافقة على تعيين ليس فقط أعضاء المفوضية ككل، ولكن قبل ذلك، تعيين الرئيس. وحيث أنه الرئيس، فبمجرد الموافقة عليه، يكون له الحق في قبول أو رفض الترشيحات لأعضاء آخرين في اللجنة، كما تعززت سلطة البرلمان على المفوضية إلى حد كبير. ودوره في العملية التي أفضت إلى استقالة المفوضية الأوروبية في مارس 1999 وفي تعيين المفوضية الجديدة أثبت أهمية الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية. كما منحت المعاهدة لرئيس المفوضية المزيد من النفوذ على المفوضين الآخرين.

في نفس الوقت فإضافة هذه العناصر الاتحادية الفدرالية للمؤسسات، عكست مخاوف معاهدة أمستردام من أن الاتحاد لن يكون قادرا على مواجهة التحديات المقبلة إذا كانت إجراءات الإجماع من شأنها أن تمنع التطورات الجديدة. وأدى ذلك إلى إجراءات "التعاون المعزز"، للسماح لمجموعة من الدول الأعضاء بالمضي قدما في المشروع الذي لا ترغب أقلية ما بالمشاركة فيه، رغم أنه وقت كتابة الإجراء لم يكن قد استخدم بعد. وقبل ستة أسابيع من اجتماع المجلس الأوروبي في أمستردام، والتي توصلت فيه إلى اتفاق بشأن المعاهدات، أصبح توني بلير رئيسا للوزراء بعد فوزه في انتخابات حزب العمال. وتبنت الحكومة البريطانية الجديدة القسم الاجتماعي، وللتعبير عن موقف أكثر إيجابية نحو الاتحاد، قبلت دون تردد مثل هذه الإصلاحات؛ كالزيادة في صلاحيات في البرلمان. لكن

بريطانيا اختارت، مع كل من الدنمارك وإيرلندا، الخروج من بند إلغاء الضوابط الحدودية، مع النقل الجزئي للتعاون المرتبط بالعدالة والشؤون الداخلية لركائز الجماعة، حتى لو كان يتعين على الحكومة البريطانية في وقت لاحق التعاون بنشاط تام في هذا المجال. وفيما يتعلق بالأمن الخارجي، فالأداء الأوروبي الضعيف في يوغوسلافيا سابقا حفز على المطالبات لقدرات دفاعية أقوى، فقبلت بريطانيا لبند ينص على ذلك في معاهدة أمستردام ثم شرعت مع فرنسا لبدء العمل في هذا الاتجاه.

التوسع إلى 28 دولة، الصبغة الدستورية، ولشبونة:

عقب خروجهم من تحت غطاء الهيمنة السوفيتية، بدأت عشر دول من وسط وشرق أوروبا في تأسيس جمعيات مع الاتحاد وذلك تمهيدا للانضمام إليه، وواجهت هذه الدول مهام ضخمة لتحويل اقتصادياتها وسياساتها من التبعية للسيطرة الشيوعية إلى اقتصاديات السوق والديمقراطية التعددية وهذه الإجراءات كانت ضرورية للحصول على عضوية الاتحاد، ولكن بحلول عام 1997 اقر الاتحاد أن خمس دول منهم قد أحرزت تقدما كافيا بما يلبي شروط بدء مفاوضات العضوية في العام التالي لتبدأ المفاوضات مع الخمس الآخرين في يناير 2000. وبحلول عام 2004 كانت قد تمت عضوية كل من جمهورية التشيك وإستونيا والمجر ولاتفيا وليتوانيا وبولندا وسلوفاكيا وسلوفينيا، فيما انضمت قبرص ومالطا وبلغاريا ورومانيا في عام 2007.كما كان معترفا بحق تركيا في الترشح للانضمام إلا أنه كان هناك بعض المشاكل الاقتصادية والسياسية التي تحول دون بدء المفاوضات قبل عام 2005 و ربما بعد عدة سنوات أخرى بعد ذلك خاصة في ضوء اعتراض عدة دول أعضاء على الانضمام التركي.

ومع المضي قدما في هذا التوسع الهائل من جديد، نشأ السؤال المتعلق بآليات التعمق؛ فإصلاح بعض السياسات كان ضروريا بخاصة في الزراعة والتمويلات البنيوية. تم وضع

المقترحات التي وضعتها المفوضية في جدول أعمال لتنفيذها في عام 2000 وتم اعتمادها جزئيا رغم تطلبها لعدد من الإجراءات. ونظرا للحاجة إلى إصلاح المؤسسات تم عقد مؤتمر آخر لمنظمات الحكومية في عام 2000 مما أدى إلى معاهدة نيس التي وقعت في عام 2001 ودخلت حيز التنفيذ في 2002.

وكانت النتيجة هي استجابة غير كافية لاحتمالية مضاعفة عدد الدول الأعضاء قريبا وقد أدخلت نموا متواضعا في نطاق أغلبية التصويت المؤهلة في المجلس التشريعي للقرار المشترك مع البرلمان وبعض الإجراءات التحسينية لمحكمة العدل، كما تناولت زيادة عدد المفوضين المصاحب للتوسع بزيادة تعزيز سلطات الرئيس عن باقي المفوضين واتخاذ بعض الخطوات لتحديد عددهم، كما شهد هذا المؤتمر الإعلان الرسمي لميثاق الحقوق الأساسية كخطوات لتقوية أحكام الاتحاد في هذا المجال، ولكن وزن الأصوات داخل المجلس وعدد أعضاء البرلمان الأوروبي عن كل دولة أصبح هو موضوع المفاوضات والمساومات الجانبية غير الأخلاقية مع الوصول لنتيجة أن هذا ليس مفهوما للغالبية العظمى من المواطنين. ووجدت الحكومتان الألمانية والإيطالية أن المعاهدة غير مرضية بالنسبة لهما حتى أنهما اقترحتا توسيع وتعميق النقاش حول مستقبل الاتحاد والمجلس الأوروبي في ديسمبر 2001، ومع الرئاسة البلجيكية للاتحاد تقرر إنشاء ميثاق لتقديم المزيد من المقترحات إلى مؤتمر المنظمات الحكومية الدولية في عام 2004.

إعلان لايكن: سمي على اسم ضاحية في بروكسل حيث تم اجتماع المجلس الأوربي، والذي عقد في بروكسل وتم وضعه بمنتهى الذكاء لتأمين الحصول على موافقة بالإجماع وتضمينها كل ما يمكن من شروط مرجعية للاتفاقية وبنود تستهدف المزيد من الأعضاء ذوي النزعة الحكومية الدولية فضلا عن المزيد من الأعضاء الفيدراليين. لهذا تم عقد مؤتمر في فبراير 2002 مع الكثير من الصلاحيات الواسعة وقام أعضاؤه ال 105 بمناقشات موسعة غطت كل أطياف التوجهات السياسية بمشاركة عضوين من أعضاء البرلمان عن كل دولة من الدول التسع والعشرين الأعضاء والدول المرشحة للانضمام

بالإضافة لتركيا كمرشح محتمل، وستة عشر عضوا من البرلمان الأوروبي وممثل واحد عن كل حكومة وعضوين عن المفوضية الأوروبية ورئيس ونائبي رئيس.

أدار رئيس المؤتمر، الرئيس الفرنسي السابق فاليري جيسكار ديستان، بمهارة مسار المناظرة بين بين النزعة الفدرالية والنزعة الحكومية الدولية وكان غالبية الأعضاء بما فيهم أعضاء البرلمانات يفضلون الفيدرالية عن توجهات الحوكمة الدولية وقام جيسكار بإرضائهم بدعم عناصر لإصلاح الفيدرالية كدعائم للاتحاد. ولكن مشروع معاهدة الاتحاد المعدلة لم تكن ليتم الإجماع على تقبلها في مؤتمر المنظمات الحكومية التي تلت ذلك إذا كانت العناصر الفيدرالية سوف تقوم بالتدخل في المجالات التي تتعلق بالسياسة الخارجية والأمن المشترك وكذلك السياسات الاقتصادية الكلية. وكذلك لم يقبل بعض من ممثلي رؤساء الحكومات في المؤتمر بالإجماع الذي كان جيسكار يسعى للحصول عليه كنتيجة لأعمال المؤتمر كما أن جيسار نفسه لم يكن متعاطفا كثيرا مع وجهة النظر هذه. ولهذا قام بقيادة المؤتمر في اتجاه مقترحات المنظمات الحكومية الدولية فيما يخص تلك المجالات. وفي يوليو 2003 نودي بالإجماع على مشروع الدستور الذي من أهدافه الرئيسة الدفع بالمزيد من الفعاليات والمؤسسات الديمقراطية، في الوقت الذي يجري فيه أيضا الترتيب والتنظيم لمزيد من أحكام المعاهدة القائمة للسياسات المشتركة وكذلك وضع أساسات للمزيد من التطوير في الدفاع المشترك. في مؤتمر المنظمات الحكومية الدولية الذي عقد في أكتوبر 2003 تم الموافقة على إجراء تعديلات في توجهات المنظمات الحكومية الدولية، وتقرر بعد عام عندما وقعت الدول الأعضاء والدول المنضمة على معاهدة إنشاء دستور أوروبي. وقامت ثماني عشرة دولة منهم بالتصديق على المعاهدة ولكنها رُفضت بأغلبية كبيرة في الاستفتاءين الفرنسي و الهولندي عام 2005.

كان من الممكن قراءة هذا على أنه علامة على مرونة عملية التكامل على الرغم من كون الجماهير لاثنين من الأعضاء المؤسسين غير راغبين في الموافقة على تأسيس دستوري

بشكل أكثر وضوحا بالنسبة للاتحاد، كان لا يزال هناك رغبة للاستمرار على جانب الحكومات الوطنية، وإن كان ذلك بعد "فترة تفكير". وكان استمرار عدم التوافق بين النخبة والقاعدة الشعبية للارتباط مع الاتحاد الأوروبي منذ معاهدة ماستريخت قد تضاعف تفاقمه بزيادة رفض إجراء نقاش حول ما يمكن أن يكون غالبا بعيد المنال ومعقد. وبالتأكيد تم إحياء معظم محتويات معاهدة الدستور باجتماع مختصر للمنظمات الحكومية الدولية في عام 2007 وتم التصديق بالكامل على تجنيب الحديث عن استفتاءات التصديق التي تقلل من حب الجماهير للاتحاد. وثبت صحة هذا عندما تم التصويت "بالرفض" في إيرلندا (البلد الوحيد الذي أجرى مثل هذا الاستفتاء) والتحديات القانونية في المانيا وجمهورية التشيك ولم يكن لهذا كله معنى إلا أن الوثيقة النهائية لمعاهدة لشبونة لن تدخل حيز التنفيذ إلا في ديسمبر 2009. و بالرغم من النتيجة النهائية للمراجعات التأسيسية للقواعد القانونية للاتحاد والمناقشات الثرية للعقد فإن معاهدة لشبونة كانت تبدو أكثر شبها بسابقاتها.فقد احتفظت بالخلطة الأساسية للمنظمات الحكومية الدولية و العناصر الفيدرالية كما حافظت على الدول الأعضاء المتمتعة بوضعية مميزة في صنع القرار وكذلك حافظت على العديد من الاختصاصات في موضعها السابق. ومع ذلك، فمعاهدة لشبونة صنعت علامة فارقة على وجود مرحلة جديدة في تطور الاتحاد .

والأهم من ذلك، أنهت معاهدة لشبونة النظام الركائزي، ساحبة كل ما تبقى من الركائز الثانية والثالثة إلى الركيزة الأولى، التي كان يحكمها المعاهدة المعاد تسميتها: "بمعاهدة عمل الاتحاد الأوروبي"، و ظلت معاهدة الاتحاد الأوروبي توفر إطارا أوسع للشخصية الاعتبارية للاتحاد، فضلا عن مساحة لميثاق الحقوق الأساسية للحصول على وضع قانوني في توطيد أنشطة الاتحاد. وكان التصويت في المجلس مبسطا، في الحين الذي توسع فيه البرلمان بمزيد من السلطات التشريعية، وتطبيق الإجراءات التشريعية العادية التي تطبق على معظم الأنشطة، مع وجود القول الفاصل في جميع مجالات الإنفاق.

واستحوذ المجلس الأوروبي على رئيس دائم للرئاسة ليترأسه ويقوم بتمثيله، بالاستعاضة عن الرئاسة الدورية، التي اقتصرت وقتها على المجلس. وعززت المعاهدة المزيد من التمثيل الخارجي، عن طريق ابتداع منصب الممثل السامي للشؤون الخارجية، الذي سيكون في الوقت ذاته نائب رئيس المفوضية ورئيس مجلس الشؤون الخارجية. الأهم من ذلك، أعطيت الأدوار الرسمية للبرلمانات الوطنية للتعامل مع المقترحات التشريعية، وما يُرفع من المواطنين من التماسات للمفوضية لتقوم بعمل إجراءاتها بخصوص هذه الالتماسان.

وبالنسبة للكثيرين، تمثل معاهدة لشبونة نهاية لحقبة من إضفاء الطابع الدستوري على شؤون الاتحاد. ومع ذلك، فإن التدهور السريع للاقتصاد العالمي منذ عام 2007، والذي كان من المعتزم أن يحوز على انتباه اكثر من اهتمامات السياسيين في أوروبا في السنوات التي تلت ذلك، سلط الضوء على الحاجة إلى النقاش المستمر. وأثرت الأزمة المالية الأولية، والتي نجمت عن انهيار في الملاءة المالية للبنوك، على الاقتصادات الأوروبية بشدة، بكسرها لفترة طويلة من النمو الاقتصادي. ولهذا أضيف منذ عام 2009 دين الأزمة السيادي، الخاص بمنطقة اليورو.

تجدر هنا الإشارة إلى أنه على الرغم من الأسباب المتنوعة لأزمة الديون السيادية، فكل هذه الأسباب تفاقمت لعدم اكتمال التكامل في منطقة اليورو؛ فمع افتقار الاتحاد إلى القدرة على استحداث التحويلات المالية على مستوى منطقة اليورو أو إنشاء الديون، كانت الأسواق المالية العالمية قادرة على إجبار الحكومات على الدخول في جولات متكررة من التدخل وإدارة الأزمة، و الحالة الأكثر وضوحا حالة اليونان. وكان التطور التدريجي المتزايد للأزمة على هذا النحو يحتم إجراء تدخلات جوهرية، وبحلول فترة 2010-2011 جاءت مجموعة من المقترحات إلى الصدارة، كان بعضها تشريعيا، ولكن البعض الآخر تطلب تعديل في المعاهدات. وأدت المخاوف حول تأثير ذلك على مدينة لندن بالحكومة البريطانية لمنع محاولة للقيام بذلك في ديسمبر 2011، مما أسفر عن أن

الدول الأعضاء الأخرى أصدرت اتفاق مبسط حول الميثاق المالي في أوائل عام 2012، بإرساء التعاملات المالية خارج الاتحاد مع استخدام مؤسساته.

ومع التوقعات الاقتصادية غير المؤكدة، فيبدو أن الاتحاد الأوروبي قد تجاوز الأزمة، مع تراجع خطر ترك بعض الدول الأعضاء التعامل بعملة اليورو. وقد أظهر انضمام كرواتيا في منتصف عام 2013 على أهمية استمرار الاتحاد في تأمين السلام والاستقرار، ولكن ما ظل غير واضحا هو تأثير كل من أسلوب حوكمة الاتحاد والاتجاهات الشعبية نحو تكامله، وهذه هي الأسئلة التي سوف نعود لمناقشتها.

الوحدة الثالثة

كيف يُدار الاتحاد الأوروبي؟

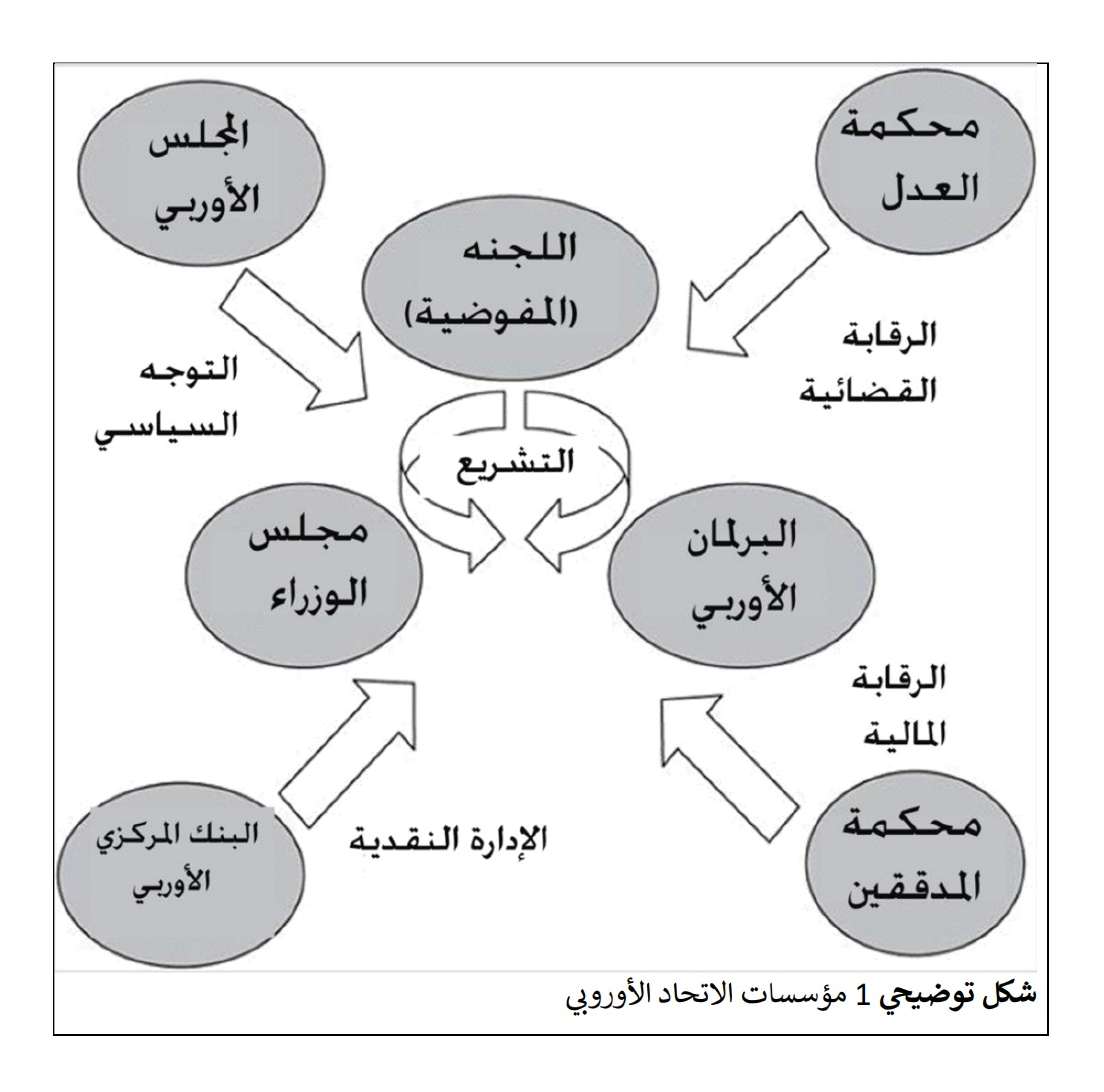
يملك الاتحاد الأوروبي القوى الاقتصادية والبيئية الرئيسية، ويمارس نشاطاً متزايداً في السياسة الخارجية، والدفاع، والأمن الداخلي، فكيف يتم استخدام هذه القوة والسيطرة عليها؟ كيف يُدار الاتحاد؟

والإجابة، وفقاً للعديد من أصحاب النزعة الحكومية الدولية، ومن خلال التعاون بين حكومات الدول الأعضاء: أن المؤسسات الأخرى لها دور هامشي بالنسبة للمجلس من حيث تمثيل الحكومات، وهي حقيقة غير مستبعدة، لكن في الوقت الذي لا يزال فيه المجلس أقوى مؤسسة، فإن الفيدراليين ينظرون للبرلمان ولجانه، ومحكمة العدل ليس فقط باعتبارهم هيئات مستقلة بشكل كافٍ عن الدول الأعضاء لتغيير طبيعة العلاقات فيما بينها، ولكن أيضاً كجهات

رئيسية فاعلة في عملية ربما يجب أن تؤدي إلى أن يصبح الاتحاد عاملا بنظام الحكم الاتحادي (الفيدرالي).

المجلس الأوروبي (الأعلى)، والمجلس الوزاري الأوروبي

يتكون المجلس الوزاري من وزراء يمثلون الدول الأعضاء، وعلى المستوى الأعلى هناك المجلس الأوروبي المكون من رؤساء الدول أو الحكومات جنباً إلى جنب مع رئيس المجلس الأوروبي ورئيس المفوضية الأوروبية. ويشمل اللقب رؤساء الدول لتشارك العديد من رؤساء الدول ومعهم رؤساء الوزراء، حيث أن لديهم بعض من المهام التي يجب أن يؤديها رؤساء الحكومات في أماكن أخرى.



شكل توضيحي 1 مؤسسات الاتحاد الأوروبي

ويجتمع المجلس الأوروبي ثلاث أو أربع مرات في السنة، ويتخذ القرارات التي تتطلب الحسم أو الدفع في ذلك المستوى السياسي، أو في بعض الأحيان لأن الوزراء في المجلس الوزاري قد يكونوا غير قادرين على حل قضية ما على مستوى المجلس الوزاري؛ أحياناً بسبب أن الاتفاق الكامل يحتوي على العديد من القضايا الحساسة، مثل تعديل المعاهدات الكبرى أو أنه يجب تجميع المنظور المالي لمدة سبع سنوات، ويتعين على المجلس الأوروبي أيضاً "تحديد

المبادئ الموجهة للسياسية العامة" فالرئاسة الدورية عنصر مهم، سواء بالنسبة لإدارة الأعمال الحالية أو لإطلاق مشاريع جديدة.

ورئيس المجلس الأوروبي هو الأقرب، لجعل الاتحاد اتحاداً وطنياً، فهو الذي يمثل الاتحاد الأوروبي في الخارج ويركز على عمل المجلس الأوروبي. وأول من تولى المنصب هو رئيس وزراء بلجيكا السابق هيرمان فان رومبوي - وقد ركز في المقام الأول على الجانب الإداري للوظيفة، والمساعدة على تنسيق الاستجابة لأزمة منطقة اليورو، وإقامة تسوية مؤقتة مع المؤسسات الأخرى، وأبرزها المفوضية.

وتقتصر الاجتماعات على اثنين من الرؤساء (رئيس المجلس الأوروبي ورئيس المفوضية)، بالإضافة إلى 28 رئيس دولة وحكومة، وعادة الممثل الأعلى للشؤون الخارجية للاتحاد، وخارج قاعة الاجتماعات، يكون – المجتمعون – محاطون بمؤتمرات إعلامية موسعة والتي تقوم بعرض النتائج للمواطنين في الدول المختلفة بطرق مختلفة تماماً، وبالنسبة لكل زعيم فهم يسعون إلى تحقيق أفضل انطباع ممكن في دوائرهم الانتخابية.

وتصدر "الخاتمة الرئاسية" بعد كل اجتماع، وعادة ما تكون وثيقة مطولة، مع مرفقات كبيرة الحجم أحياناً.



7- المجلس الأوروبي، 1979: في مواجهة التوجهات المختلفة

والمجلس الأوروبي (الأعلى) نفسه يبادر فقط بعدد محدود من القرارات، وليس لديه وقت لمناقشة مستفيضة لكل ما يعرض عليه، خاصة عند التعامل مع المذكرات التقنية، كما هو الحال في التعامل مع أزمة منطقة اليورو، والأمر المعهود أن الكثير من التفاصيل و"المبادئ التوجيهية السياسية" تخرج من مؤسسات الاتحاد الأوروبي، بالتنسيق مع رئيس المجلس الأوروبي.

مجلس الاتحاد الأوروبي (أو مجلس الوزراء، كما هو معروف) هو المجلس الأكثر تعقيداً، حيث يحضر الوزير جلسة ما تبعاً للموضوع، ويجتمع المجلس في ما يقرب من عشرة الكيانات المعنية، تتضمن المجلس الاقتصادي والمالي (الشؤون الاقتصادية والمالية)، وكذلك المجلس الزراعي، ومجلس الشؤون الخارجية (برئاسة الممثل الأعلى)، ومجلس الشؤون العامة الذي يضم وزراء الخارجية، والذي من المفترض أن ينسق عمل المجالس الأخرى، ولكن من الناحية العملية فمن الصعب السيطرة على مجالس وزراء من وزارات

الحكومات القوية، ويترأس كل مجلس ممثل الدولة التي ترأس الدورة لمدة ستة أشهر كرئيس حالي.

وبعكس المجلس الأوروبي، تحضر أعداد كبيرة اجتماعات المجلس الوزاري؛ فيحضر عدد من المسؤولين كالوزراء أو ممثليهم من كل دولة من الدول الأعضاء، وينضم إليهم المفوضون ذوي الصلة، وكذلك يحضر مسؤولون من المفوضية، وأيضاً من الأمانة العامة للمجلس، الأمر الذي يضمن الاستمرارية من رئاسة إلى أخرى، ولتصبح مؤسسة قوية تماماً، أيضا بعكس المجلس الأوروبي، فإن الكثير من عمل المجلس الوزاري يكون تشريعيا والبعض منه تنفيذيا.

وبعد ضغط طويل الأمد يعقد المجلس الآن جلساته التشريعية علنيا، لكن استئناف إجراءاته لا يزال أشبه بالمفاوضات في مؤتمر دبلوماسي عن كونها نقاش في هيئة تشريعية ديمقراطية عادية.

ومع ذلك كان هذا التشابه بأساليب التفاوض الدولي أكثر وضوحاً قبل منتصف الثمانينات، ومع إطلاق برنامج السوق الموحدة، بدأ التصويت بأغلبية الأصوات المؤهلة يحل محل التصويت بالإجماع كإجراءات متعلقة بالقرارات التشريعية.

وعلى الرغم من أن المعاهدة تنص على أن النصوص التي تقترحها اللجنة فقط التي سيتم تفعيلها لتصبح قانوناً، وقد أعطى التصويت بالإجماع لكل وزير حق النقض (الفيتو) للضغط على اللجنة لتعديل اقتراحها؛ على الرغم من أن المعاهدة تنص على تطبيق أغلبية التصويت المؤهلة على مجموعة واسعة من المواضيع، فالفيتو المتضمن في اتفاق تسوية لوكسمبورج عمل على اتساع نطاق الممارسة العملي للتشريعات بأكملها.

وتسعى لجنة الممثلين الدائمين للدول الأعضاء (وتسمى كوريبير، بعد الاختصار الفرنسي) لأرضية مشتركة تسبق ردود فعل الحكومات على مقترحات اللجنة؛ وذلك لصعوبة تأمين

الإجماع، وبفضل تفاني الكثير من هؤلاء المسئولين ما كان الاتحاد ليصبح قادراً على العمل على الإطلاق.

والتدابير التي تتخذها المفوضية تكون دائماً للمصلحة العامة وهي تمتع بدعم الأغلبية وكثيراً ما تحولت إلى "القاسم المشترك الأدنى"، الذي تم التوصل إليه بعد تأخير طويل.



8. مجلس الوزراء: اجتماع سري يفتقر للود

وساهم ذلك في الإخفاق في احراز تقدم كبير نحو السوق الموحد حتى تم تغيير إجراءات التصويت وبعد صدور القانون الأوروبي الموحد، في ذلك الحين، تم تمرير تدابير تشريعات السوق الموحدة بمعدل حوالي تشريع واحد في الشهر، وهو بالكاد يكفي لمواكبة التطورات الجديدة في الاقتصاد، ناهيك عن استكمال البرنامج بأكمله داخل ربع قرن، ولكن القانون الموحد عرض للتصويت بالأغلبية على أغلب تشريعات السوق الموحدة للمساعدة على زيادة المعدل لحوالي تشريع واحد أسبوعياً، ووضع الجزء الأكبر من القوانين المعمول بها بحلول عام 1992.

خضع النظام لأغلبية التصويت المؤهلة للإعادة عدة مرات، في الوقت الحاضر، هناك ثلاث عقبات: أغلبية 67 % من الدول، وأغلبية 62 % من السكان، وأغلبية 74 % من أوزان التصويت (أي 260 من أصل 352 صوتا، الحجم

المرجح تقريبا)، وجاء هذا النظام فوضويا نتيجة المساومات السرية (في وقت متأخر من الليل) في اللجنة الحكومية الدولية بنيس وتعقيداتها التي دفعت الاتفاقية ومن ثم معاهدة لشبونة لإنتاج نموذج أكثر بساطة، وهذا النموذج كان من المقرر تطبيقه اعتبارا من عام 2014، ويتطلب 55 % من الدول، و65 % من السكان للوصول إلى عتبة التطبيق: لفصل النظام من الاشتباكات السابقة على أوزان التصويت، في الوقت الذي تحمي الدول كبيرها وصغيرها نفسها من تهميشها ضمن بنية الاتحاد.

في حين تم تصميم التصويت بالأغلبية المؤهلة لضمان أن تصدر كافة القوانين بأغلبية كبيرة، ولا يزال المجلس يحاول تجنب سيطرة الأقلية من إحدى الحكومات على شيء يعتبره المجلس هاماً، ويرجع هذا إلى حد ما إلى ضرورة معاملة الأقليات باهتمام في نظام الحكم المتنوع، وهذا الدافع له حد في الاتحاد الأوروبي، حيث أن حكومة الساخطين على القرار سوف تنتقم عن طريق التسبب في توقف الأعمال بسبب أمور أخرى لا تزال خاضعة للإجماع.

وهو ما يعكس جزئيا الثقافة الدبلوماسية التي تسود في المجلس، ولكن خلافا لتسوية لوكسمبورج، غالبا ما تؤخذ الأصوات، وتتم الإجراءات في "ظل التصويت، ولذلك فإن الوزراء يفضلون تقديم تنازلات عن التعرض لخطر التصويت وقد ينتج عنه نتيجة تكون أسوأ بالنسبة لهم، وفي كثير من الأحيان يحكم الرئيس أنه تم حل المشكلة، ويشير إلى أنه تم التوصل إلى توافق في الآراء، وإذا كان هناك أي معارضة، يقبل المجلس النص دون تصويت رسمي.

ومع استخدام أغلبية التصويت المؤهلة لتشريعات السوق الموحد، وبدء التراجع في استخدام حق النقض – الذي تم إقراره في لوكسمبورج، وبهذا أصبحت أغلبية التصويت المؤهلة أسلوب اتخاذ القرار لمجموعة واسعة من القرارات، وتوسع استخدامها من قبل المعاهدات المتعاقبة لتغطية كل مجالات

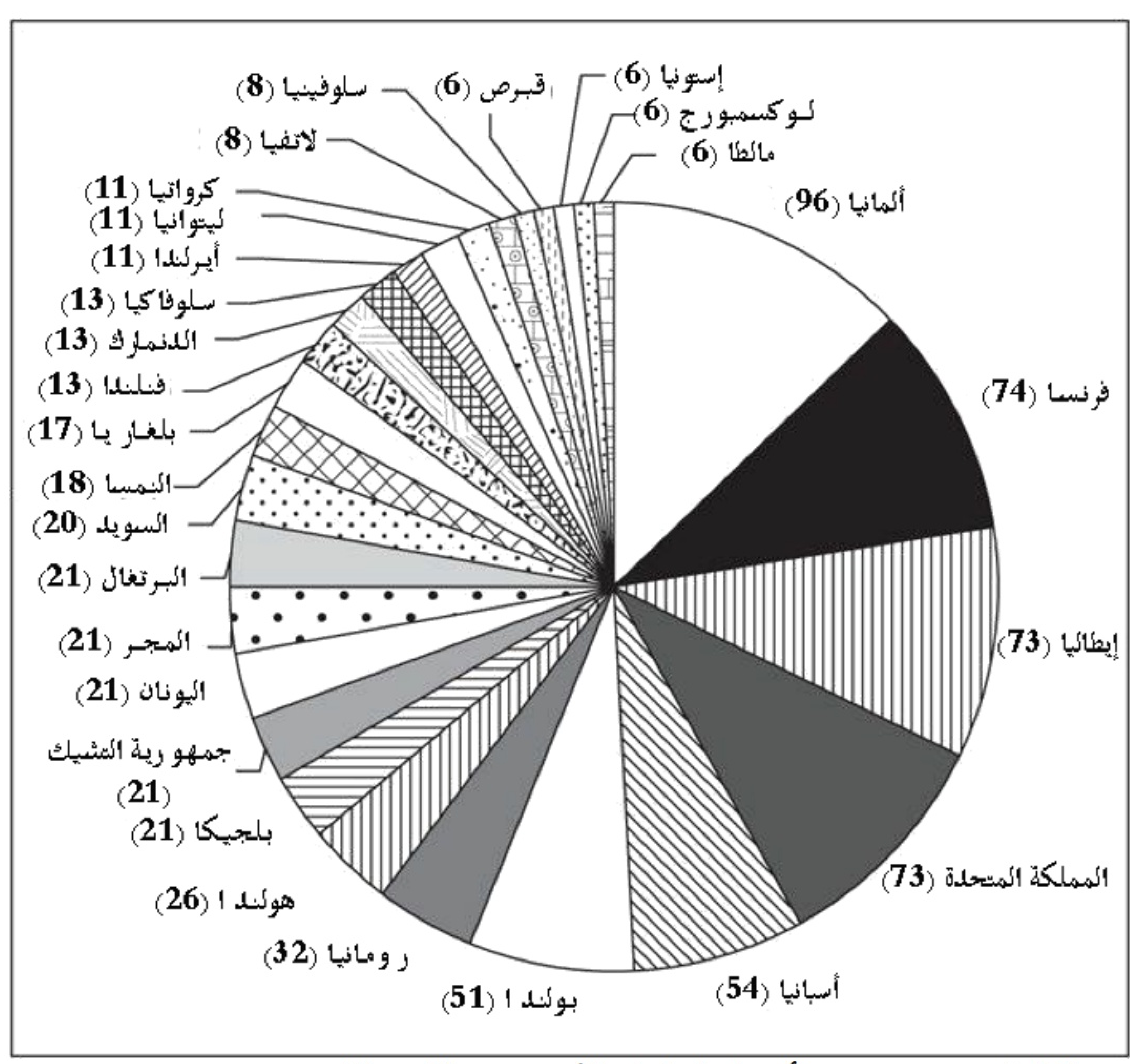
التشريع تقريبا، فالمجموعة الباقية- من التشريعات- والتي ينطبق عليها الإجماع تأتي في إطار مجموعة من العناوين، وهي تتعلق عادة بالقضايا الهيكلية، مثل عضوية الاتحاد، وتعزيز التعاون، والمواطنة، أو سياسة المناطق ذات الحساسية الخاصة، أبرزها – التشريعات الخاضعة للإجماع - عن العمل اليومي للاتحاد، والكثير من السياسة الخارجية احتفظت بالإجماع، ومن الواضح أنه كلما زاد عدد الدول الأعضاء، كلما ازدادت صعوبة التوصل إلى اتفاق بالإجماع، لذلك كان الضغط دائما موجودا لتقليل مجال إجراءات الإجماع، وكان هذا مصدرا للصراع بين الدول الأعضاء كثر أو قل مع التوجه الفيدرالي، وينشأ جدال مماثل عن الدور التنفيذي للمجلس.

وبخلاف الهيئة التشريعية في معظم الديمقراطيات، يمارس المجلس صلاحيات تنفيذية كبيرة. وعلى الرغم من أن المفوضية، على النحو الذي توخاه مونيه، هي الهيئة التنفيذية الأساسية للاتحاد، وللمعاهدة التي تسمح للمجلس "بفرض شروط" على الطريقة التي تنفذ بها المفوضية القوانين، أو حتى لرؤية تنفيذها بنفسها. وكان هذا يحدث في ظل نظام معقد يعرف باسم "نظام اللجان الفرعية التابعة comitology"، حيث تشرف لجان فردية من مسؤولي الدول الأعضاء على تنفيذ أجزاء معينة من التشريعات، في حين أن بعض الرقابة كانت ممكنة من قبل اللجنة والبرلمان، فمجال العرقلة والتأخير أدى إلى استبدال جزئي في معاهدة لشبونة بإجراءات "قوانين تفويض" جديدة، والتي تلغي هذه اللجان العاملة لتشريع معين، وإعادة تسمية "نظام اللجان الفرعية التابعة" باسم "قوانين التنفيذ". ومع ذلك، لا يزال هذا النظام الجديد مبهما للغاية، لأسباب ليس أقلها أنه وفقا لتقدير المشرعين كيف يتقرر أي نظام للاستخدام. ومن المؤكد أنها مخاوف قديمة حول الشفافية في هذا الجزء من العملية التشريعية وسوف يستمر لسنوات قادمة.

البرلمان الأوروبي

يتم انتخاب أعضاء البرلمان الأوروبي مباشرة من قبل المواطنين في جميع أنحاء الاتحاد في يونيو كل خمس سنوات، وعددهم 715 عضو، موزعين بين الدول الأعضاء بالنسب التي تساعد الدول الصغيرة، وإن كان بدرجة أقل مما كانت عليه في ترجيح الأصوات في المجلس: بدءا من 99 لألمانيا؛ 72 كل من فرنسا وإيطاليا، والمملكة المتحدة، و50 في كل من بولندا واسبانيا، وصولا إلى 6 لكل من قبرص، إستونيا، لوكسمبورج ومالطا.

إن الثقافة السياسية في البرلمان الأوروبي تختلف جذرياً عن المجلس، الاجتماعات مفتوحة للجمهور؛ التصويت بالأغلبية البسيطة والروتينية، وأعضاء البرلمان الأوروبي عادة يصوتون من خلال مجموعة الحزب بدلا من الدولة، فثلاثة أرباع أعضاء البرلمان الأوروبي المنتخب في يونيو 2009 ينتمون إلى الجماعات الحزبية السائدة: 271 من مجموعة يمين الوسط الديمقراطي المسيحي وحزب المحافظين (الحزب الشعبي الأوروبي)؛ 189 من مجموعة يسار الوسط (حزب الاشتراكيين الأوروبيين) ؛ و85 من مجموعة ALDE (الليبراليين الأوروبي، الديمقراطيين، والإصلاحيون)، والباقي تم تقسيمه بالتساوي بين مجموعات صغيرة إلى اليسار، والتي كان أهمها الخضر (حزب الخضر)، وإلى اليمين، مع مجموعة متنوعة من المتشككين من مختلف الطبائع الأيديولوجية.

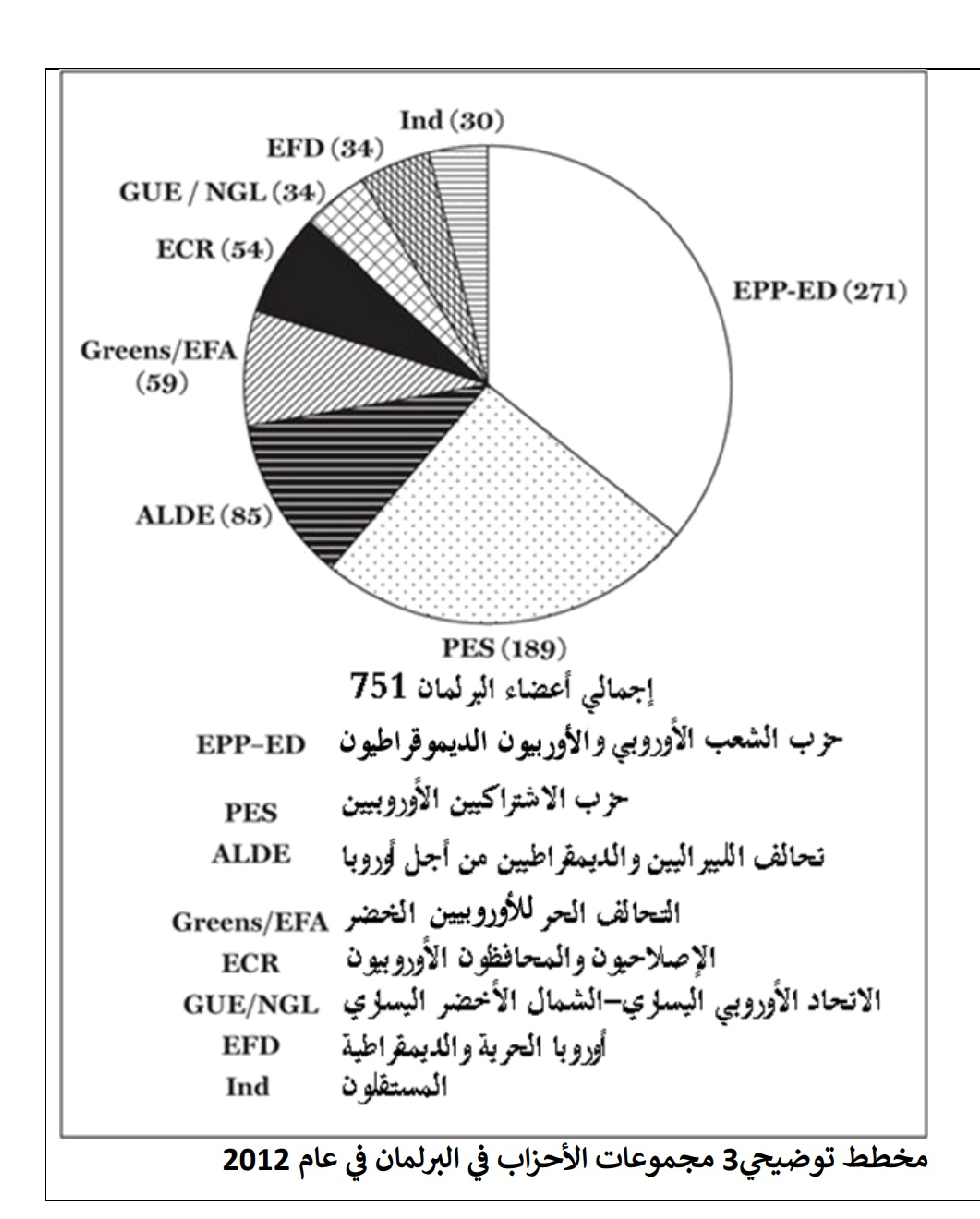


شكل توضيحي 2: عدد أعضاء البرلمان الأوروبي عن كل دولة، 2014

بينما لم يتم بعد التوصل إلى اتفاق على إجراء انتخابات موحدة، أو "مبادئ مشتركة أكثر تسامحاً لجميع الدول الأعضاء مثلما وضعتها معاهدة أمستردام، وكل الدول تعمل الآن بنظم التمثيل النسبي، وبخلاف ذلك كان التوازن بين الأحزاب الرئيسية مستقر إلى حد ما، حيث لا يمين الوسط ولا يسار الوسط لديهما القدرة على قيادة الأغلبية وحده، وبالتالي هناك حاجة إلى تحالفات واسعة عبر المركز لضمان الأغلبية في التصويت على التشريعات أو الميزانية؛ وهذا أكثر ضرورة لتعديل أو رفض الإجراءات في إطار إجراء القرار المشترك المتزايد في الأهمية، حيث يتطلب أغلبية المطلقة من 376 صوتا، تقوم كل لجنة من نظام

اللجان المتطور، بإعداد مواقف البرلمان واستجواب المفوضين في مجال أنشطة الاتحاد، كما يتجه هذا النظام إلى تشجيع السلوك التوافقي، ولكن برغم ذلك كان هناك الانقسام الحاد بين اليسار واليمين منذ انتخابات عام 1999، عندما أصبح يمين الوسط أكبر هيكليا من يسار الوسط، وهو نمط يعززه التوسع.

على الرغم من أن أداء البرلمان كان جيداً بما يكفي لاستخدام الصلاحيات الهائلة على التشريع والميزانية، انخفض إقبال الناخبين مع كل انتخاب، من 63,0 في المائة عام 1979 إلى 43 في المائة في عام 2009، وأحد أسباب ذلك هو الاتجاه العام لتراجع الإقبال على الانتخابات داخل الدول الأعضاء، وسبب آخر هو الانخفاض واسع النطاق لدعم الاتحاد، وأيضاً قد يكون هناك سبب آخر أن البرلمان على وجه الخصوص قد تعرض للحرج وخاصة في بريطانيا، لتعليق وسائل الإعلام الصريح العداء، في التركيز على مسائل مثل الفشل لفترات طويلة في إنشاء نظام ملائم لإدارة النفقات أعضاء البرلمان الأوروبي (الخطأ من أعضاء البرلمان الأوروبي أنفسهم إلى حد كبير، على الرغم من أنه الآن في طور التصحيح)، والانتقال بين اثنين من المباني باهظة التكاليف في بروكسل وستراسبورج (خطأ الحكومات بشكل كامل)، وعلاوة على ذلك، قد لا يكون المواطنون حتى الآن على علم بحجم نمو سلطات البرلمان بمرور الوقت.



مخطط توضيحي3 مجموعات الأحزاب في البرلمان في عام 2012

وتطور الدور التشريعي من مجرد التشاور في البداية، من خلال إجراءات التعاون التي بدأها القانون الموحد، إلى القرار المشترك الذي قدمته معاهدة ماستريخت وامتد إلى معاهدة لشبونة لدرجة أنه ينطبق الآن على الغالبية العظمى من التشريعات، تحت اسمها الجديد؛

الإجراءات التشريعية العادية، وبالإضافة إلى ذلك، تعطي معاهدة لشبونة أيضا البرلمان حقوقاً متساوية للاتفاق على الميزانية بالكامل مع المجلس، والسماح له بتوفير الرقابة في مجالات مثل الزراعة التي سبق أن تم حمايتها.

وعلى الرغم من أن تقاسم البرلمان سلطة تحديد الميزانية عنصر أساسي من عناصر الرقابة الديمقراطية، فإن دوره في الإشراف على كيفية إنفاق المال قد كان له أكبر الأثر، وكما أن له سلطة التدقيق على الأنشطة الإدارية والمالية للجنة فالبرلمان له الحق في منح "أمر الاضطلاع": الموافقة أو عدم الموافقة على تنفيذ المفوضية لموازنة السنة السابقة، على أساس تقرير من ديوان مراجعي الحسابات، إذا لم يكن البرلمان راضياً، يحجب أمر الاضطلاع حتى تقوم المفوضية بما هو مطلوب، وهكذا في عام 1998، بعد أن حجب البرلمان أمر الاضطلاع لحسابات عام 1996، ولم يكن راضياً عن استجابة المفوضية، قام بتعيين لجنة خبراء رفيعة المستوى للتحقيق بمزيد من التفاصيل، وأصدرت هذه اللجنة تقريراً مدمراً عن سوء الإدارة وبعض حالات الفساد؛ واستقالت المفوضية لتوقعها استخدام البرلمان لقوته في إقالتها، في مارس 1999.



9- انعقاد البرلمان الأوروبي: جلسة عمل للممثلين المنتخبين

وبعد أن أثبت المجلس سلطاته بخصوص القدرة على تعيين وإقالة اللجنة، أرسى البرلمان دعائمه جيدا ليوضح للناخبين أنه يمكنهم في المستقبل استخدام نفوذهم لضمان تعيين مرشح لرئاسة اللجنة والذي يعكس نتائج الانتخابات الأوروبية؛ وقيل إن هناك التزام من جانب البرلمان على القيام بذلك وهو ما يمكن أن يعزز اهتمام الناخبين في الانتخابات، وبالتالي تعزيز الديمقراطية النيابية للاتحاد.

لقد تقاسم البرلمان سلطاته بالتساوي مع المجلس بالنسبة لكلٍ من التشريعات (معظمها)، والميزانية؛ وقد أثبت أنه قادر على إدارة المفوضية بشكل أفضل من المجلس، لذلك يمكن القول أن البرلمان قطع أكثر من منتصف الطريق نحو تحقيق مهام سن التشريعات ومراقبة الجهاز التنفيذي، الذي يعد مقر الأداء للمواطنين في التشريع الفيدرالي الاتحادي. كما أن المجلس من جانبه أقرب أن يكون الهيئة الممثلة للدول الأعضاء، ويحفظ استمرارية تطبيق الإجماع على بعض التشريعات، والجلسات التشريعية فقط هي التي يتم عقدها علنياً، وقد احتفظ بصلاحياته التنفيذية التي تُمنح مع الدورة التشريعية.

المفوضية الأوروبية

استغرقت المفوضية حينا من الزمن لتكون ما عليه اليوم (في شكلها الحالي)، وليست كما كان تصور مونيه للسلطة التنفيذية الاتحادية فمع حق المفوضية في أخذ "المبادرة التشريعية" ومهامها في تنفيذ سياسات الاتحاد والمعاهدة وكدورها الرقابي: "جهاز رقابة المعاهدة"، فهي أكثر قدرا وأهمية من مجرد الأمانة العامة لمنظمة دولية.

أعطت معاهدة روما للمفوضية الحق الأساسي للمبادرة التشريعية، وهو، اقتراح نصوص قوانين إلى البرلمان والمجلس، وكان الهدف هو التأكد من أن القوانين من شأنها أن تكون أكثر اعتمادا (قائمة على) وجهة نظر المصلحة العامة

للجماعة ومواطنيها عن كونها ناتجة وفقا للمبادرات التي تقوم بها حكومات الدول الأعضاء، وسيكون هناك مزيد من التماسك في البرنامج التشريعي من اللجان أو المجالس مع المسؤوليات الوظيفية المختلفة التي يمكن أن تقدمها (المفوضية)، وبتسلحها بهذه السلطة، كانت المفوضية في أيامها الأولى غالبا ما تسمى بـ"محرك الجماعة."

وبعد أن ضعفت المفوضية بسبب تجاوزات ديجول في الستينيات، تأرجح ميزان القوى نحو المجلس الوزاري منذ تأسيسه في عام1974، هو والمجلس الأوروبي. ولكن تظل المفوضية تؤدي دورا أساسيا في إرساء التدابير الخاصة بكل من المجلس الوزاري والبرلمان لاتخاذ القرار، و إرساء حزم السياسات العامة في المجلس الأوروبي، وكانت الأمثلة البارزة لهذه الأخيرة - السياسات العامة في المجلس الأوروبي- "حزمة ديلور" لإصلاح الميزانية في عام 1992، وإصلاحات جدول أعمال عام 2000 لسياسات المجتمع للتحضير للتوسع الشرقي الذي تم الاتفاق عليه في عام 1999.

كما أطلق على المفوضية مسمى "هيئة المراقبة" لأنها تضمن تطبيق المعاهدات وقوانين الاتحاد، لا سيما من قبل الدول الأعضاء، وإذا كان لدى اللجنة دليل على التجاوز، فلها أن تصدر "رأي مسبب" للدولة محل التساؤل، وفي حالة عدم الامتثال، يمكن للمفوضية أن تقوم بتحويلها إلى محكمة العدل، وهذا ما حدث في عام 1999 عندما رفضت الحكومة الفرنسية قبول قرار الجماعة الأوروبية بأن لحم البقر البريطاني كان في ذلك الحين آمنا للأكل وينبغي أن يسمح باستيراده.

وقد أيدت المحكمة حكمها لصالح المملكة المتحدة في أواخر عام 2001، على الرغم من أن الدول الأعضاء الأخرى لم توافق على رفع القيود حتى عام 2006، وفرضت المفوضية غرامات على فرنسا بما يزيد على 10 مليون يورو. و

المفوضية مسئولة أيضا عن تنفيذ قانون الاتحاد وسياسته، على الرغم من تفويض جزء كبير منه إلى حكومات الدول الأعضاء والوكالات الأخرى.

ومن أجل ضمان أن تعمل المفوضية وفق المصلحة العامة للاتحاد، تتطلب المعاهدة استقلال المفوضية عن أي مصالح خارجية لتكون "فوق مستوى الشبهات"؛ لتولي المفوضين لمناصبهم، يجب تقديم "التعهد الرسمي" لهذا الغرض. وعلى الرغم من أن المعاهدة تنص على ترشيح المفوضين من خلال "اتفاق مشترك" بين الحكومات، في الماضي قامت كل حكومة بترشيح خاص بها وهو ما تم قبوله من قبل الآخرين. و لكن هذا لم يعد من الممكن أن يظل أمراً مفروغاً منه، لأن (موافقة) رئيس المفوضية المعين حديثا مطلوبة الآن قبل موافقة البرلمان على اللجنة ككل.

وحتى عام 2005 كان هناك اثنين من المفوضين لكل دولة من الدول الكبيرة ومفوض واحد لكل دولة من الدول الصغيرة، ولكن التوسع الوشيك سبب القلق من أن اللجنة الأكبر ستكون أقل فاعلية، لذلك فإن معاهدة نيس حدت من عدد المفوضين، اعتبارا من عام 2005، إلى واحد من كل دولة من الدول الأعضاء، وهناك مقترحات بعدد أصغر وتقاومها بقوة الدول الصغيرة، كما أن الرفض المبدئي لمعاهدة لشبونة من قبل الناخبين الايرلنديين في عام 2008 أسفر عن اتفاق من شأنه أن يبقي على النظام الحالي.

تخفيض عدد المفوضين إلى أقل من واحد للدولة ليس بأي حال الطريق الوحيد لضمان الفعالية؛ فالطبقة العليا من الحكومات، مثل مجلس الوزراء البريطاني، عادة ما يزيد على 20 عضوا، وفي بعض الحالات أكثر من 30، ونجاح هذا لأن رئيس الوزراء لديه القدرة على السيطرة على الأعضاء الآخرين. ومنذ معاهدة أمستردام انتقلت المعاهدات بمسار المفوضية في هذا الاتجاه من خلال منح الرئيس السلطة ليس فقط للمشاركة في اتخاذ القرارات لترشيح المفوضين

الآخرين، ولكن أيضا لممارسة "التوجيه السياسي" على المفوضين، لتحديد وتعديل مسؤولياتهم، وتعيين نائب للرئيس، وإقالة مفوض ما "بعد الحصول على موافقة جماعية للجنة"، وقد ساعد أيضا وجود الممثل السامي للاتحاد للسياسة الخارجية نائبا للرئيس منذ معاهدة لشبونة على توفير إدارة تنسيق السياسات، داخليا وخارجيا.



وسو، 2004

في مصطلحات المعاهدة، المفوضية هي هيكل المفوضين بالكامل، وفي الاستعمال الشائع، فإنه يشير أيضا إلى موظفي المفوضية، لكن عادة ما يكون واضحا ما إذا كان يتم الإشارة إلى المفوضين أو إلي 25000 موظف، على الرغم من الكلام الفضفاض عن البيروقراطية المتضخمة، فهو أقل من الأرقام التي وظفتها العديد من السلطات المحلية.

وبما أنه يجري الآن تطبيق الأغلبية المؤهلة للتصويت على الجزء الأكبر من التشريع، فقد أعطي حق المبادرة الوحيد للمفوضية الموقف الأقوى في العملية التشريعية، ويمكن للمجلس أن يعدل نص المفوضية، ولكن فقط عن طريق الإجماع، والذي يعمل هنا لصالح المفوضية بدلا من ضدها، في حين تميل

المفوضية عادة لاستيعاب رغبات الحكومات، فالوضع الأفضل هو مقاومة الضغوط على النقاط التي تعتبرها - المفوضية - مهمة.

وقد أنجزت المفوضية دورها التشريعي جيدا، ولكن أداؤه التنفيذي انتقد بشدة، والكثير من الانتقادات لم تكن عادلة، حيث التنفيذ يكون في الواقع مسندا إلى الدول الأعضاء، وهو مبدأ جيد، ويعمل بشكل جيد في النظام الفيدرالي في ألمانيا حيث تدير المقاطعات معظم السياسات المحلية والاتحادية، ولكن هناك حكومة اتحادية لديها المزيد من القوة لضمان الأداء المناسب من المقاطعات، في حين أن الدول الأعضاء تميل إلى مقاومة جهود المفوضية للإشراف عليها، الجواب بالتأكيد ليس المزيد من الإدارة (السيطرة)المباشرة من قبل بروكسل، ولكن ما يكفي من موظفي المفوضية لتولى الإشراف بصلاحيات قوية لضمان التنفيذ السليم من قبل الدول.

وتضم المفوضية سجلا جيدا في مجالات مثل إدارة سياسة المنافسة، حيث تم إعطاءها السلطة للقيام بهذه المهمة نفسها وقد قامت المفوضية بذلك بشكل جيد على الرغم من نقص المسؤولين، ولكن كانت هناك عيوب خطيرة عندما استدعت الحاجة إلى إدارة برامج الإنفاق بدون طاقم عمل يمكنه القيام بذلك بشكل صحيح، مما أدى إلى عيوب سواء في عمل المفوضية أو في عمل الاستشاريين المعينين للقيام بذلك، وفي حالات قليلة كانت النتائج المترتبة احتيالية. وهذا لم يحفز فقط استقالات عام 1999، ولكنه حفز أيضا مجموعة الإصلاحات الجارية للإدارة من قبل نيل كينوك في وقت مبكر من الألفينات 2000 ، والتي تهدف إلى تحسين ممارسات التوظيف والتدريب والترقية، ومراجعة الحسابات.

وقد جادل البعض بأن المفوضية هي حكومة أوروبية. فإلى أي مدى يمكن أن يكون هذا وصفا دقيقا؟ ضمن مجالات اختصاص الاتحاد، الحق في المبادرة

التشريعية فهو يشبه بذلك الحكومة، وحتى أنه يتجاوز ذلك بالقدر الذي يكاد يجعل للمفوضية الحق الوحيد. ولكن استخدامه لهذا الحق مقيد من قبل المجلس الوزاري، لا سيما عندما يطبق إجراء التصويت بالإجماع، بالرغم أيضا من استخدام الأغلبية المؤهلة للتصويت بدلا من الأغلبية البسيطة. ومع ذلك ، الفرق أكبر بالمقارنة مع بريطانيا عن الدول التي تنتهج النمط التوافقي لحكومة ائتلافية.

ويتقيد الدور التنفيذي للمفوضية بكل من المجلس الوزاري، وصعوبات التطبيق ولكن من ناحية أخرى ، ومن حيث المبدأ، فقيودها ليست أبعد اختلافا عن قيود الحكومة الاتحادية الألمانية، وبعيدا عن وسائل الحكومة الألمانية الأكثر فعالية في فرض التنفيذ السليم على المقاطعات، ثمة فرق واضح بين المفوضية والحكومة، وهو، في الواقع، أن المفوضية لا تتحكم بأي وسيلة مادية للتنفيذ، علاوة على ذلك فإن لها فقط دور ضئيل في السياسة الخارجية العامة، والقليل جدا في الدفاع، ومع ذلك، ومع كل هذه الاختلافات، هناك أوجه تشابه كبيرة.



11- سيادة القانون: مجلس محكمة العدل

محكمة العدل

وكانت سيادة القانون الأساس لنجاح الاتحاد الأوروبي، وعلى نحو متزايد، وفي مجالات الاختصاص، فإن إطار القانون وليست القوة النسبية هو من يحكم العلاقات بين الدول الأعضاء، ويطبق على مواطنيها، وهو ما يؤسس "اليقين القانوني"، الذي يقدره رجال الأعمال لأنه يقلل من خطر عنصر رئيسي في معاملاتهم. وسياسيا، ساعد هذا على خلق مناخ جديد وبالكامل والذي يعتبر أن الحرب بين الدول شيء لا يمكن تصوره.

محكمة العدل هي قمة النظام القانوني للاتحاد، والذي يتطلب المعاهدات لضمان أن "تفسير وتطبيق المعاهدات والقانون" يؤخذ في الاعتبار ويراعي المعنى الواسع.

وهناك قاض واحد من كل دولة من الدول الأعضاء، يعين لمدة ست سنوات بالاتفاق المشترك بين الدول الأعضاء وأن يكون استقلاله "فوق مستوى الشبهات"، والمحكمة نفسها تنظر في قضايا مثل تلك المتعلقة بشرعية قوانين الاتحاد، أو الإجراءات التي اتخذتها المفوضية ضد دولة عضو أو دولة عضو ضد أخرى، في حالة الادعاء بعدم الوفاء بالتزامات من المعاهدة، ولكن الغالبية العظمى من القضايا التي تنطوي على قانون الاتحاد هي تلك التي تكون من طرف الأفراد أو الشركات ضد أشخاص اعتباريون أو حكومات أخرى؛ وتقدم هذه القضايا في المحاكم التابعة للدول الأعضاء، ولايتم العرض أمام محكمة العدل إلا إذا طلبت احدى تلك المحاكم من محكمة العدل تفسير نقطة قانونية.

صدرت أكثر الأحكام جوهرية للمحكمة في الستينيات، واستندت على عزمها ضمان أن القانون تجري مراقبته كما تنص المعاهدة، أولاً، على أولويات قانون

الاتحاد، صممت-الأحكام - لضمان أنها تطبق في جميع الدول الأعضاء؛ وإلا فسيادة القانون سوف تتفكك تدريجيا ويجب أن يتم أبطالها من قبل القوانين الوطنية المختلفة، ثانياً، التأثير المباشر، منصوص عليه للأفراد للمطالبة بحقوقهم بموجب المعاهدة مباشرة من محاكم الدول الأعضاء، ثم في عام 1979 تم الحكم في قضية "كاسي دي ديجون" والذي ارسى حجر الزاوية في برنامج السوق الموحدة، مع مبدأ "الاعتراف المتبادل" بمعايير الدول الأعضاء من أجل سلامة المنتجات، شريطة أن يكون الحكم مقبول؛ وهذا خفض جذريا الحاجة إلى قانون مفصل على مستوى الاتحاد.

أصدرت المحكمة حوالي 9000 حكم منذ إنشائها، وتستمر القضايا التي تعرض عليها بالمعدل الذي يجعل من الصعب الحد من التأجيل لأكثر عامين قبل أن يتم التوصل للأحكام، وتم إنشاء محكمتين فرعيتين للمساعدة في التعامل مع هذه المشكلة: "المحكمة العامة" (تسبق المحكمة الابتدائية)، للاستماع إلى جميع القضايا المرفوعة تقريبا من قبل الأفراد أو الأشخاص الاعتباريين، والتي تتعلق أساسا بحقوق الملكية الفكرية وسياسة المنافسة؛ و"محكمة الخدمة المدنية، تتعامل مع النزاعات بين مؤسسات الاتحاد وموظفيها، ولكن هذا يزداد، ولا ينقص، والمد المتزايد من القضايا ينتظر الحكم.

في أنه حين يمكن للمتقاضين أن يطعنوا في المحاكم الأدنى، وليس هناك استئناف يتخطى محكمة العدل، وهي السلطة القضائية النهائية في الأمور الداخلة في اختصاص الاتحاد، ومع ذلك، فلتطبيق أحكامها، فإنها تعتمد على أجهزة إنفاذ القوانين في الدول الأعضاء، والحقيقة أن الغالبية العظمى من الأحكام وفقا لقانون الاتحاد مصاغة من قبل محاكم الدول ذاتها وهي التي رسخت لهذه العادة؛ ولا يوجد رفض لفرض تنفيذ الأحكام الصادرة من

المحكمة نفسها، حتى لو كان هناك في بعض الأحيان تأخير ولمدد طويلة من قبل الدول الأعضاء للامتثال للأحكام الصادرة ضدهم.

ولا يزال اختصاص المحكمة محدودا وفقا للمعاهدات، خصوصا في السياسة الخارجية، ولكن ضمن هذه الحدود، وبصرف النظر عن الاعتماد الكلي تقريباً على وكالات إنفاذ القانون للدول الأعضاء، فالنظام القانوني للاتحاد له الخصائص الاتحادية (الفيدرالية) إلى حد كبير.

التبعية والمرونة

في الكلمة الشهيرة التي ألقتها في بروجس في عام 1988، أثارت السيدة تاتشر فكرة احتمال فرض مجموعة "الدولة الأوروبية الخارقة التي تمارس هيمنة جديدة من بروكسل؛ و أصبح التعبير المجازي "المنحدر الزلق" المؤدية نحو "مركزية الدولة العليا" هو المفضل للمتشككين البريطانيين. ومن نقطة انطلاق مختلفة، بدأت المقاطعات الألمانية ترتاب من المقترحات المتعلقة باختصاصات الاتحاد في المجالات التي تنتمي إليها – المقاطعات الألمانية- في النظام الفيدرالي في ألمانيا، وبالفعل يجد العديد من الفيدراليين أن الهدف من المعاهدة "اتحاد لانهائي أوثق من أي وقت مضى"، وأكثر ما يدعم مبدأ "التبعية" كدليل لتحديد ما يجب على الاتحاد ان يفعله وما لا يجب أن يفعله.

ويتطلب هذا المبدأ، الذي نادى به الأوائل لكل من أتباع مذهبي الكالفين والكاثوليك، جهات ذات مسؤوليات تشمل المناطق الأوسع لتؤدي فقط الوظائف التي لا يتمكن المسؤولين عن المناطق الأصغر القيام به بأنفسهم، تبعاً لهذا المبدأ، تلزم المعاهدة الاتحاد على "اتخاذ الإجراءات اللازمة.... إذا كان الهدف من الإجراء المقترح لا يمكن أن يتحقق بشكل كاف (مرضي) من

قبل الدول الأعضاء، ويمكن، أن يتحقق بشكل أفضل من قبل الاتحاد "بسبب الحجم أو التأثير.

و تعترف معاهدة روما ضمنا بهذا المبدأ في التمييز بين نوعين من قوانين الاتحاد: اللائحة، وهي "ملزمة في مجملها" لجميع الدول الأعضاء؛ والتوجيه، وهو ملزم فقط "فيما يتعلق بنتيجة التحقيق"، ويترك لكل دولة أن تختار "الشكل والأسلوب، ولكن هذا كان تطبيق محدود للغاية من حيث المبدأ، والتوجيهات التي تم سنها في بعض الأحيان تترك مثل هذه التفاصيل لخيارات الدول، لذلك حددت معاهدة ماستريخت معنى التبعية، و وضعت معاهدة أمستردام إجراءات مفصلة تهدف إلى ضمان مبدأ الممارسة الذي سوف تمارسه مؤسسات الاتحاد، وتتضمن معاهدة لشبونة قائمة الاختصاصات الحصرية للاتحاد، والتي يتم تقاسمها مع الدول الأعضاء، والتي تدعم عمل الدولة وكذلك ضمان وجود ضمانات مضاعفة ضد الإفراط في المركزية.

وهناك بالطبع خلافات حول المجالات التي يمكن أن تحقق التكامل، وقد تركت الخلافات بصماتها على معاهدة ماستريخت، وفي بريطانيا تم رفض الفصل الاجتماعي والعملة الموحدة، ومن الدنمارك تم الاعتراض على العملة الموحدة والدفاع، وحيث أنه لا يمكن تعديل المعاهدة إلا بالإجماع، فعلى الحكومات الأخرى قبول الانسحاب إذا كانت هذه العناصر يتم تضمينها في المعاهدة; وأدى تزايد الاهتمام بفكرة "المرونة"، لتتمكن تلك الدول الراغبة في مزيد من التكامل في مجال معين والمضي قدما داخل مؤسسات الاتحاد، أو على العكس من ذلك، السماح لاختيار أقلية بالخروج، وكان أحد الأهداف هو الالتفاف على الفيتو الفردي للدول الأعضاء ، الذين لديهم رفض لإصلاحات قد تمنع ما تعتبره الحكومات الأخرى ضروري، وهناك قلق متزايد من توسع الدول التي قد تكون غير راغبة أو غير قادرة على المضي قدما في مزيد من التكامل.

ظهر مفهوم المرونة في معاهدة أمستردام تحت عنوان "التعاون المعزز": وهو

مصطلح يفضله الفيدراليون لأنه ينطوي على مستوى أعمق من التكامل بين مجموعة من الدول، في حين يميل المتشككين لرؤية المرونة كوسيلة لتخفيف الضغط في الاتحاد ككل، كما أن المعاهدات تنص على تعزيز التعاون مع ما يقدمه الاتحاد من شروط يجب الوفاء بها، بما في ذلك الاتفاق بالإجماع على أن يتم تطبيقها في أي قضية معينة، وأن يشارك ما لا يقل عن ثماني دول في البداية، وأن المجال لا يزال مفتوحا أمام أي دولة وجميع الدول الأخرى للمشاركة.

المواطنون

تم إدخال مفهوم المواطنة للاتحاد في معاهدة ماستريخت، التي تنص على أن جميع مواطني الدول الأعضاء هم أيضاً مواطنون في الاتحاد، وأضافت معاهدة أمستردام أن شكلي المواطنة متكاملان؛ مواطنة دولته ومواطنة الاتحاد، وتضمنت معاهدة ماستريخت بضعة حقوق جديدة للمواطنين، مثل حرية الانتقال والإقامة في جميع أنحاء الاتحاد وفق شروط محددة، والتصويت أو الوقوف أمام الدول الأعضاء الأخرى في الانتخابات المحلية والأوروبية، على الرغم من عدم كونها انتخابات قومية، وتأتي هذه القائمة القصيرة على رأس الحقوق الخاصة التي كفلتها المعاهدات مسبقاً، مثل حماية المواطنين في دول المنطقة ضد التمييز على أساس الجنسية في مجالات اختصاص الاتحاد، والمساواة في المعاملة بين الرجال والنساء في المسائل المتعلقة بالعمل، وتلزم مؤسسات الاتحاد الأوروبي أيضا باحترام الحقوق الأساسية التي كفلتها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية، وتؤكد المعاهدات على أن الاتحاد "تأسس على مبادئ الحرية والديمقراطية واحترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وسيادة القانون، والمبادئ المشتركة بين الدول الأعضاء"؛ علاوة على ذلك فإنه ينص على أنه في حال وقوع "انتهاك خطير ومستمر" لهذه المبادئ، فقد تُحرم الدولة العضو من بعض حقوقها بموجب المعاهدة، بما في ذلك حقوق التصويت.

ورداً على المخاوف من احتياج الاتحاد إلى بذل المزيد من الجهد لجذب الدعم من مواطنيه، تم أيضاً صياغة ميثاق الحقوق الأساسية، بالتوازي مع معاهدة نيس، حسب الميثاق الذي وضع الاتفاقية السابق للاتفاقية التي وضعت المعاهدة الدستورية، غير أن الميثاق اعتباراً من معاهدة لشبونة اكتسب قوة قانونية فيما يتعلق بأعمال الاتحاد نفسه، وبالإضافة إلى ذلك، تنص

المعاهدات على أن يقوم البرلمان بتعيين أمين مظالم للتحقيق في شكاوى المواطنين حول سوء إدارة مؤسسات الاتحاد وإبلاغ النتائج إلى البرلمان والمؤسسة المعنية.

وبعيداً عن مسألة حقوق، فنظام حكم الاتحاد؛ بمزيجه المعقد من العناصر الحكومية الدولية والفيدرالية، يجعل من الصعب اتخاذ القرار وتحقيق علاقة مرضية بين المؤسسات والمواطنين، ولكن ما لم يُنمي المواطنون الدعم الكافي للاتحاد إلى جانب دعمهم لدولهم، يمكن للدوائر الانتخابية في الدول أن تصبح قوة طرد مركزي مما يؤدي إلى التفكك، و في النهاية فالتوسع إلى 28، وربما أكثر من 30 دولة ، يزيد من المشاكل. ولقد كان هناك نقاشاً أكاديمياً حيويا عن الحاجة إلى المشاريع التجريبية للاتحاد للحفاظ على ديمقراطية الاتحاد، مما شجع شكوك بشأن عدم إمكانية ذلك، ومع ذلك، فقد كان الاتحاد قادرا على الاستفادة من العناصر الديمقراطية المتنامية مثل صلاحيات البرلمان الأوروبي. و يظل التضامن بين المواطنين أقل بكثير من ما يمكن أن يكون ضروريا لدولة فيدرالية. ليأتي الإصلاح الجوهري مع معاهدة لشبونة، على الرغم من أنه ما زال هناك بعض الأسئلة دون إجابة.

والأكثر أهمية من ذلك، أكدت معاهدة لشبونة على ضرورة تحقيق التوازن بين مصالح الاتحاد ككل ومصالح الدول الأعضاء، فتقوم بإزالة النظام الركائزي؛ التمحور حول الجماعة الأوروبية، وتعزيز المجلس الأوروبي برئيس دائم، مع تكامل الأدوار السياسية الخارجية في شخص الممثل السامي، كلها عناصر تقدم الاتحاد الأوروبي كشخصية اعتبارية بإمكانات أكثر تماسكا، على الرغم من أن الحكومات الوطنية ما زالت تسعى إلى إعاقة العمل المشترك، وبالمثل، في حين أن البرلمانات الوطنية الآن لديها صلاحيات رفع "البطاقة الصفراء" للمقترحات التشريعية، فتلك البرلمانات غالبا ما تفتقر إلى آليات المراقبة الكافية لجعل

هذه الصلاحيات فعالة حقا، تماماً مثل مبادرة المواطنين، حيث يمكن أن تؤدي عريضة بمليون توقيع إلى اتخاذ المفوضية لإجراءات تشريعية، ترتكز على الفكرة العامة لمعنى الاتحاد الأوروبي الذي تمثل الأمل في تحقيق ما هو افضل مما في الوقت الحاضر، وربما يكون ملحوظاً بشكل كبير، أن معاهدة لشبونة هي أول معاهدة توفر آلية واضحة للدولة للانسحاب من العضوية.

أما أزمة منطقة اليورو فستكون الجسر المقبل الذي سيعبره الاتحاد، خاصة إذا كانت المناقشات التي جرت في أواخر عام 2012 حول مؤسسات جديدة لدعم الاتحاد المصرفي والاقتصادي تؤتي ثمارها، وأيا كانت النتيجة، ينبغي أن تذكرنا أن الاتحاد يعكس احتياجات مواطنيه، وتغير هذه الاحتياجات مع مرور الوقت، لذلك فمن الطبيعي أنه لا يزال هناك جو من الطوارئ حول الشكل التنظيمي للاتحاد.

سوق موحدة وعملة موحدة

بينما ظل السلام بين الدول الأعضاء هو صميم غرض الجماعة، أصبحت السوق المشتركة الموسعة محل تركيز أعماله اعتباراً من النصف الثاني من الخمسينات، وكانت قوة الاقتصاد الأمريكي مثالاً واضحاً على نجاح هذا النوع من الأسواق، فكان الألمان والهولنديون يريدون التجارة الحرة، وقبِلَ الفرنسيون السوق المشتركة في السلع الصناعية شريطة أن تترافق مع السوق المشتركة الزراعية التي ستكون في صالح صادراتهم.

كانت فكرة إقامة سوق مشتركة موسعة تتميز بالفاعلية المستمرة والتي دامت خلال العقود اللاحقة، لأنها عكست حقيقة الترابط الاقتصادي المتنامي، ومع تطور التكنولوجيات، وتطور الوفورات الحجم معها، تزايد عدد الشركات من كل الأحجام التي احتاجت إلى الدخول في سوق كبيرة، وآمنة؛ وكان يجب أن تكون السوق كبيرة بما يكفي لتوفير مجال للمنافسة من أجل صحة الاقتصاد ومصلحة المستهلكين، حتى بين أكبر الشركات، لذلك مع تطور الاقتصادات الأوروبية، نجح المشروع الأصلي للجماعة الاقتصادية الأوروبية، الذي تمحور حول إلغاء الرسوم الجمركية في الاتحاد الجمركي، من خلال برنامج السوق الموحدة في الثمانينات، ثم من خلال العملة الموحدة في التسعينات.

كان هناك كل من الدوافع الاقتصادية والسياسية لكلٍ من المشاريع الثلاثة: الفوائد العقلانية الاقتصادية؛ وتوحيد نظام الجماعة كإطار للعلاقات السلمية بين الدول الأعضاء، وكان كل من الاقتصاد والسياسة أيضا معنيين في مضمون ونتائج المشاريع، لأن تكامل الاقتصادات الحديثة يتطلب إطاراً من القوانين، وبالتالي مؤسسات سياسية وقضائية مشتركة، ولن يكون النجاح في أيٍ من المجال الاقتصادي أو في المجال السياسي على حدة كافياً للحفاظ

على الجماعة، بل يجب أن يكون النجاح في كليهما، الأمر الذي حققه كل من الاتحاد الجمركي والسوق الموحدة، كما أنه مزيج من الدوافع الاقتصادية والسياسية التي تمكن من تدشين العملة الموحدة، على الرغم من عدم اشتراك جميع الدول الأعضاء حتى الآن.

السوق الموحدة

كانت ولا تزال الرسوم الجمركية وحصص الاستيراد، في الخمسينات، هي الحواجز الرئيسية أمام التجارة، فبدأت العملية الدولية للحد منها تحت القيادة الأمريكية في اتفاقية الجات (الاتفاق العام للتعريفات الجمركية والتجارة)، ولكن أرادت الدول الأعضاء في الجماعة أن تفعل أكثر من ذلك، وكانت النتيجة هي الاتحاد الجمركي للجماعة الاقتصادية الأوروبية، وإلغاء الحواجز الجمركية والحصص على التجارة المتبادلة بينهم، وخلق تعريفة خارجية مشتركة.

الاتحاد الجمركي وسياسة المنافسة

تم على مراحل إزالة التعريفات الجمركية والحصص المفروضة على التجارة بين الدول الأعضاء بين عامي 1958 و 1968، واستجابت الصناعة بشكل إيجابي و نمت التجارة عبر الحدود بسرعة أكثر من الضعف خلال هذا العقد.

على الرغم من أن التعريفات الجمركية والحصص المفروضة كانت هي التشوهات الرئيسية التي تعوق التجارة، فإنها لم تكن المعوقات الوحيدة، فأُعطيت أيضا صلاحيات للمجموعة لمنع الممارسات التقييدية وإساءة استخدام مراكز الهيمنة في القطاع الخاص، فأوكلت المعاهدة المهمة إلى المفوضية، دون تدخل من حكومات الدول الأعضاء، وفي عام 1989 تم أيضاً منح المفوضية سلطة التحكم في عمليات الاندماج والاستحواذ الكبيرة بما يكفي لتشكل خطراً على المنافسة في الجماعة، وقد قامت المفوضية

مسلحة بهذه السلطات بالكثير، لتثبيط السلوك المناهض للمنافسة، وتعد أعنف جهة مكافحة لتكتلات الشركات الاحتكارية في العالم، وهكذا في عام 2008، قامت بتغريم سانت جوبان مبلغ 895,000,000 يورو للتقاسم غير المشروع لسوق زجاج السيارات، ونظرا لحجم العمل، سعت المفوضية لإعادة بعض هذه المسؤوليات إلى السلطات المعنية بالمنافسة في الدول الأعضاء، وكان هناك ضغط من المصالح التجارية لمنع هذا، لأنهم يجدون أنه من المناسب أن تكون المفوضية كـ "محطة واحدة" للإجراءات، ولكن حدث قدر من اللامركزية مع إنشاء شبكة المنافسة الأوروبية، التي تقوم المفوضية والسلطات الوطنية بتقاسم المعلومات وتنسيق التحقيقات معها.

يمكن أيضا أن تأخذ المنافسة غير العادلة شكل إعانات مقدمة من حكومة دولة عضو إلى شركة أو قطاع (و تعني في مصطلحات الاتحاد الأوروبي؛ "إعانات الدولة")، مما يمكنها من تقويض المنافسين ذوي الكفاءة وتقويض قدرتهم على الاستمرار، وقد مُنحت المفوضية صلاحية لمنع مثل هذه الإعانات، ولكن كانت السيطرة على الحكومات أكثر صعوبة من السيطرة على الشركات، وقد تمكنت المفوضية من إنفاذ بعض القرارات الصعبة على الحكومات المترددة، ولكنها لم تستطع فعل شيئاً يذكر، لوقف المد المتصاعد من الدعم الحكومي، خصوصا في السبعينات، بعد أن أضعفها ديجول، ومع الاقتصادات التي تضررت بشدة بسبب الركود.

انتشرت الحواجز غير الجمركية إلى جانب الإعانات المالية، في تلك السنوات، لتصبح العقبة الرئيسية أمام التجارة بين الدول الأعضاء، وكان أحد الأسباب التقدم التكنولوجي، وتوليد أنظمة معقدة تختلف من دولة إلى أخرى، وكان الأمر الأكثر أهمية، الضغط من أجل حماية أولئك الذين كانوا يعانون من "الركود التضخمي" السائد، وكان الاقتصاد الأوروبي في حالة سيئة

بالفعل، استحضرها بوضوح مصطلح "التصلب الأوروبي"، وقد سعت المفوضية مع أصحاب المصالح التجارية الرائدة في البحث عن مخرج، عن طريق إقناع الحكومات أن الأمر يقتضي برنامج لإكمال السوق الداخلية للجماعة.

برنامج لاستكمال السوق الموحدة بحلول عام 1992

عمل بعض كبار رجال الأعمال وموظفي المفوضية على فكرة برنامج لإزالة الحواجز غير الجمركية، مع الوضع في الاعتبار نجاح خفض حماية التعريفة الجمركية الداخلية في فترة الستينات، عندما أصبح ديلور رئيس اللجنة في عام 1985، وتمسك بشدة بهذه الفكرة باعتبارها المبادرة الوحيدة الرئيسية التي يمكن أن تعتمدها حكومات جميع الدول الأعضاء: فتعتمدها الأغلبية بسبب الاستحقاقات الاقتصادية والهدف السياسي من "إعادة إطلاق الجماعة" بعد عقدين شابهما بعض الركود؛ وتعتمدها السيدة تاتشر بسبب التحرر الاقتصادي فقط، ولكنها أسدت إلى الجماعة خدمة ترشيح اللورد كوكفيلد ذي الكفاءة العالية، والذي كان وزيرا للتجارة في وزارتها، ومفوضاً للعمل مع ديلور على المشروع.

طرح ديلور وكوكفيلد المشروع على المجلس الأوروبي في يونيو 1985، وبينما أمكن تحديد برنامج للقضاء على التعريفات الجمركية في الستينات في المعاهدة في شكل تخفيضات مئوية، تطلبت إزالة الحواجز غير الجمركية برنامجاً موسعاً في تشريعات الجماعة، وكان لا بد من التصدي لجميع الإجراءات الرسمية الحدودية والتمييز الناجمين عن كلٍ من المعايير واللوائح، والشراء العام، والحالات الشاذة في الضرائب غير المباشرة، فنشرت المفوضية كتاباً أبيض (مستند تقني مفصل) محدداً أنه سيتعين اتخاذ حوالي 300 إجراء، واقتراح جدول زمني لإنجاز البرنامج في غضون ثماني سنوات،

وقد أقره المجلس الأوروبي وأدرجه في القانون الأوروبي الموحد، مما جعل الانتهاء من البرنامج قبل نهاية عام 1992 التزاماً بالمعاهدة.

وكانت إزالة الحواجز غير الجمركية أصلاً ضمنية في معاهدة روما، التي تحظر "كل الإجراءات ذات الأثر المماثل" على حصص الاستيراد، ولكن ممارسة التصويت بالإجماع عرقلت العملية التشريعية، فالقانون الموحد ينص على ضرورة تصويت الأغلبية المؤهلة على معظم الإجراءات لاستكمال البرنامج، كما خفضت المفوضية العبء التشريعي بناء على مبدأ الاعتراف المتبادل بأن المحكمة قد أُنشئت بسبب حكمها في قضية كاسي دي ديجون، وتفويض القرارات على الكثير من التفاصيل لمعايير المؤسسات الحالية، ومع ذلك، ظلت السوق الموحدة مشروع ضخم، وبالتأكيد إحدى أكبر برامج التشريعات لتحرير التجارة في تاريـخ العالم.

وكان نجاحا باهراً، وكان النصف الأخير من الثمانينات هو فترة التجديد الاقتصادي في المجتمع، وبالرغم من أن المرء لا يستطيع أن يكون متأكداً إلى أي مدى كان هذا النجاح نابعاً من برنامج السوق الموحدة، فعلى الأقل منحته الأبحاث الاقتصادية بعض الفضل، وبالتأكيد ساهم البرنامج على الانتعاش من خلال توليد وجهات نظر إيجابية لآفاق الأعمال وكذلك لتحفيز التجارة، إلى جانب الإصلاح الهيكلي المتمثل في موجة من عمليات الاندماج عبر الحدود، وكانت الدول الأقل تقدماً صناعياً- اليونان والبرتغال، وفي ذلك الوقت، إيرلندا وأسبانيا- تخشى من أن تتضرر من المنافسين الأقوى، فحصلت على مضاعفة التمويل الهيكلية لمساعدتهم على التكيف، واستفادوا هم أيضاً من البرنامج الذي ساعدهم من خلال توسع اقتصاد الجماعة.

وسياسياً، تمتعت السوق الموحدة بدرجة كبيرة من القبول عبر مختلف الأطياف من الفدراليين (الاتحاديين) إلى المتشككين المناهضين للاتحاد

الأوروبي، فقد كانت مثالاً تقليدياً للهدف الذي يمكن تحقيقه بصورة أفضل من خلال الجماعة كما تطرحه المادة المتعلقة باللامركزية بالمعاهدة بسبب الحجم الكبير، وقد كفل الإطار التشريعي للمنتجين سوقاً كبيرة الحجم، نظراً لأن المستهلك ضمان معقول على السلوك التنافسي فيما بينهم، كما قوى مركز المفوضية والمجلس والبرلمان من خلال المردود الناجح، الذي يكون جزءاً كبيراً من "المكتسبات" الواسعة، كما تصفها مصطلحات تشريعات الاتحاد، وتبعاً لذلك تم تعزيز دور المحكمة.

وتم استكمال البرنامج بدرجة كبيرة، ولكن لا تزال هناك فجوات كبيرة، وكان مجال تحرير الخدمات هو أكثر منطقة ظهرت بها الصعوبات، وعلى الرغم من أنها تمثل أكثر من ثلثي الناتج المحلي الإجمالي للاتحاد الأوروبي، فهناك القليل من الخدمات عبر الحدود، لأسباب ليس أقلها المخاوف لدى الدول الأعضاء القديمة حول العمالة الرخيصة القادمة من أوروبا الوسطى والشرقية، وظهر ذلك بوضوح في حملة الاستفتاء الفرنسي على المعاهدة الدستورية عام 2005، عندما أصبحت " مذكرة بولكشتاين التوجيهية"، والتي تهدف إلى تحرير الخدمات داخل الاتحاد، رمزاً على الإغراق الاجتماعي (انخفاض الأجور بصورة غير مقبولة وانتهاك قوانين العمل)، وأصبح "السباك البولندي" موضوعاً للقلق السياسي الشديد، وعندما تم الاتفاق على توجيهات بولكشتاين في عام 2006، خضعت للكثير من التعديل، الذي عمل على إضعاف تأثيرها.

العملة الموحدة

يتطلب الاتحاد النقدي أن يتمكن المال في جميع أشكاله من الحركة بحرية عبر الحدود بين الدول الأعضاء وأن يتم إلغاء التغيرات في أسعار الصرف

بينها، وقطع برنامج السوق الموحدة شوطاً كبيراً لتحقيق المطلب الأول وأعد آلية سعر الصرف الأرض للمطلب الثاني.

أنشئت آلية سعر الصرف في عام 1979، بعد محاولة عقيمة للانتقال إلى الاتحاد النقدي في السبعينات، وتطلبت من البنوك المركزية التدخل في أسواق العملات للحفاظ على تقلبات أسعار الصرف المتبادلة ضمن نطاقات ضيقة، وبحلول نهاية الثمانينات ، وحققت سجلاً قوياً من الاستقرار النقدي، بوجود البنك المركزي الألماني كمرتكز، وهنا مرة أخرى، وقفت بريطانيا جانباً في البداية، فقط لتنضم في عام 1990، عند معدلات عالية جداً، دون تجربة العقد السابق من التعاون، وفي سبتمبر 1992، أجبرت اضطرابات العملة الجنيه الإسترليني على الخروج من آلية سعر الصرف فيما أصبح يعرف باسم الأربعاء الأسود، مما جعل التكامل النقدي موضوع صدمة لكثير من السياسيين البريطانيين، وكان لآلية سعر الصرف تأثيراً عكسياً على الدول الأعضاء الأخرى، مع فوائد استقرار سعر الصرف المتدفقة إلى الجهات الاقتصادية الفاعلة، وهذا بدوره سمح للمزيد من إعادة الاستثمار في الإنتاج وتشغيل العمالة الجديدة، ذات الأهمية الخاصة في السوق الموحدة.

دعمت جميع الحكومات تقريباً مشروع العملة الموحدة، لأسباب سياسية أكثر حتى من الأسباب الاقتصادية، وكان الالتزام الأقوى نفوذاً في فرنسا، حيث عززت تقليداً لدعم استقرار سعر الصرف بسبب الرغبة في تقاسم السيطرة على البنك المركزي الأوروبي، وبالتالي استعادة بعض الحكم الذاتي النقدي الذي كان في الواقع انتزعه البنك المركزي الألماني، وقبلت هذه الحجج الدول الأعضاء الأخرى، بمعزل عن الدنمارك والمملكة المتحدة، خاصة في سياق ألمانيا الموحدة حديثاً، وبالنسبة لألمانيا، بينما كان الدافع السياسي حاسماً لقبول العملة الموحدة باعتبارها شرطاً فرنسياً للوحدة، كان لا يزال هناك تحفظات حول إحلال عملة غير مثبتة محل المارك الألماني،

بقوته واستقراره الذين استحقهما بجدارة، ولكن إمكانية بناء نظام مماثل في مختلف أنحاء الاتحاد كانت عاملاً محفزاً هاماً بشكلٍ واضح لاقتصاد قائم على التصدير مثل ألمانيا؛ فإذا كانت الدول الأخرى تقبل منطق تنسيق الاقتصاد الكلي إلى جانب العملة نفسها، فإن هذا من شأنه أن يخدم مصلحة ألمانيا في نهاية المطاف.

هدف الاتحاد الاقتصادي والنقدي

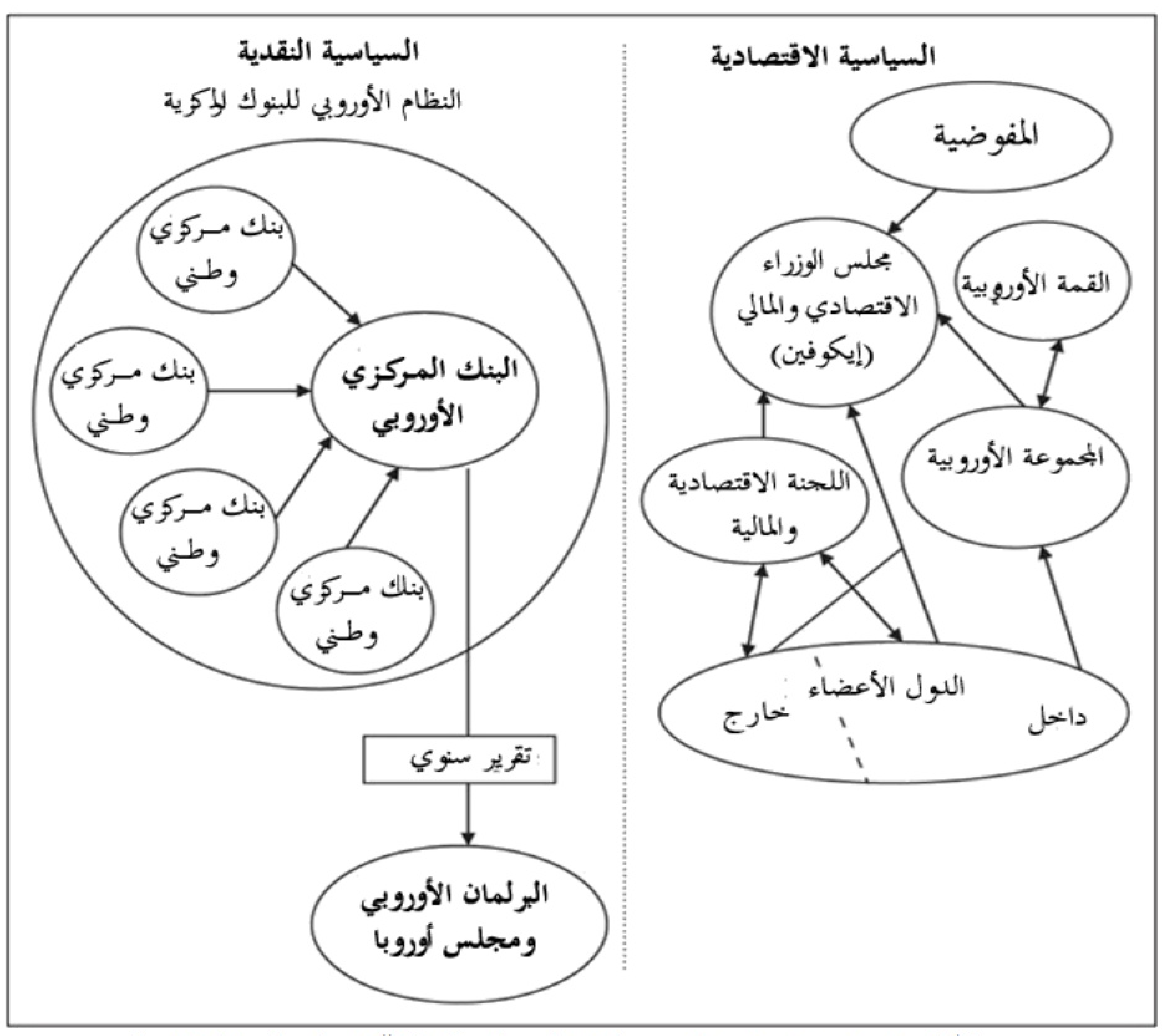
أُنشئ البنك المركزي الأوروبي بموجب معاهدة ماستريخت، تحقيقاً للاتحاد الاقتصادي والنقدي، ليكون مستقل تماماً، مثل البنك المركزي الألماني، ويطلق على البنك المركزي الأوروبي والبنوك المركزية للدول الأعضاء معاً؛ النظام الأوروبي للبنوك المركزية، ويتألف مجلس إدارة البنك المركزي الأوروبي من الدول الست الأعضاء في المجلس التنفيذي للبنك المركزي الأوروبي، إلى جانب محافظي البنوك المركزية الأخرى؛ ولا يتلقى أي من هذه البنوك، ولا أي عضو من أعضاء أجهزة اتخاذ القرار بها، تعليمات من أي جهة أخرى، و"الهدف الرئيسي" للنظام الأوروبي للبنوك المركزية هو "الحفاظ على استقرار الأسعار" وبالرغم من أنه يخضع لهذا الشرط الأسمى، فهو أيضاً لدعم "السياسات الاقتصادية العامة" للاتحاد، والبنك المركزي الأوروبي هو الوحيد الذي لديه الحق أن يأذن بإصدار الأوراق النقدية، والموافقة على كمية النقود التي تصدرها دور صك النقود بالدول، واستجابة للتفضيل الألماني تم تسمية العملة الموحدة بـ"اليورو"، بدلاً من الوحدة النقدية الأوروبية "إيكي" ذات الوقع الفرنسي.

ومن أجل ضمان اقتصار المشاركة في اليورو على الدول التي حققت الاستقرار النقدي، أُنشئت خمسة "معايير للتوافق" يتعلق بمعدلات التضخم وأسعار

الفائدة، وسقف عجز الموازنة والدين الكلي العام، واستقرار أسعار الصرف، على سبيل المثال، ألا يتجاوز عجز الميزانية 3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، واقتصار الدين العام على 60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، إلا إذا كان "يتناقص بدرجة كافية "ويقترب من الحد "بخطوات مرضية"، وكانت فقط الدول التي قد استوفت المعايير التي تم السماح لها بالمشاركة، ومرة أخرى، كانت المراحل والجدول الزمني ثابتين، من أجل إعطاء الوقت على الأقل لأدنى عدد من الدول للقيام بذلك، وكان الحصول على "استثناءات" لآخرين حتى استيفاء المعايير، بينما تفاوض البريطانيون والدنماركيون على اختيار البقاء خارج العملة الموحدة مما يتيح لهم بالبقاء خارجها إلا إذا اختاروا الانضمام.

في المرحلة الأولى كان على الجميع قبول آلية سعر الصرف، كما فعلت بريطانيا لفترة وجيزة قبل أن تقوم قوى السوق بإخراجها، وفي المرحلة الثانية كان عليهم إحراز تقدم كافي لتلبية معايير التوافق، وبدأت المرحلة الثالثة في يناير عام 1999 مع "تحديد أسعار صرف لا رجعة فيها" بين الدول المشاركة، مما أدى في عام 2002 إلى إدخال الأوراق المالية وقطع اليورو النقدية الجديدة التي حلت بالكامل محل عملات الدول المشاركة.

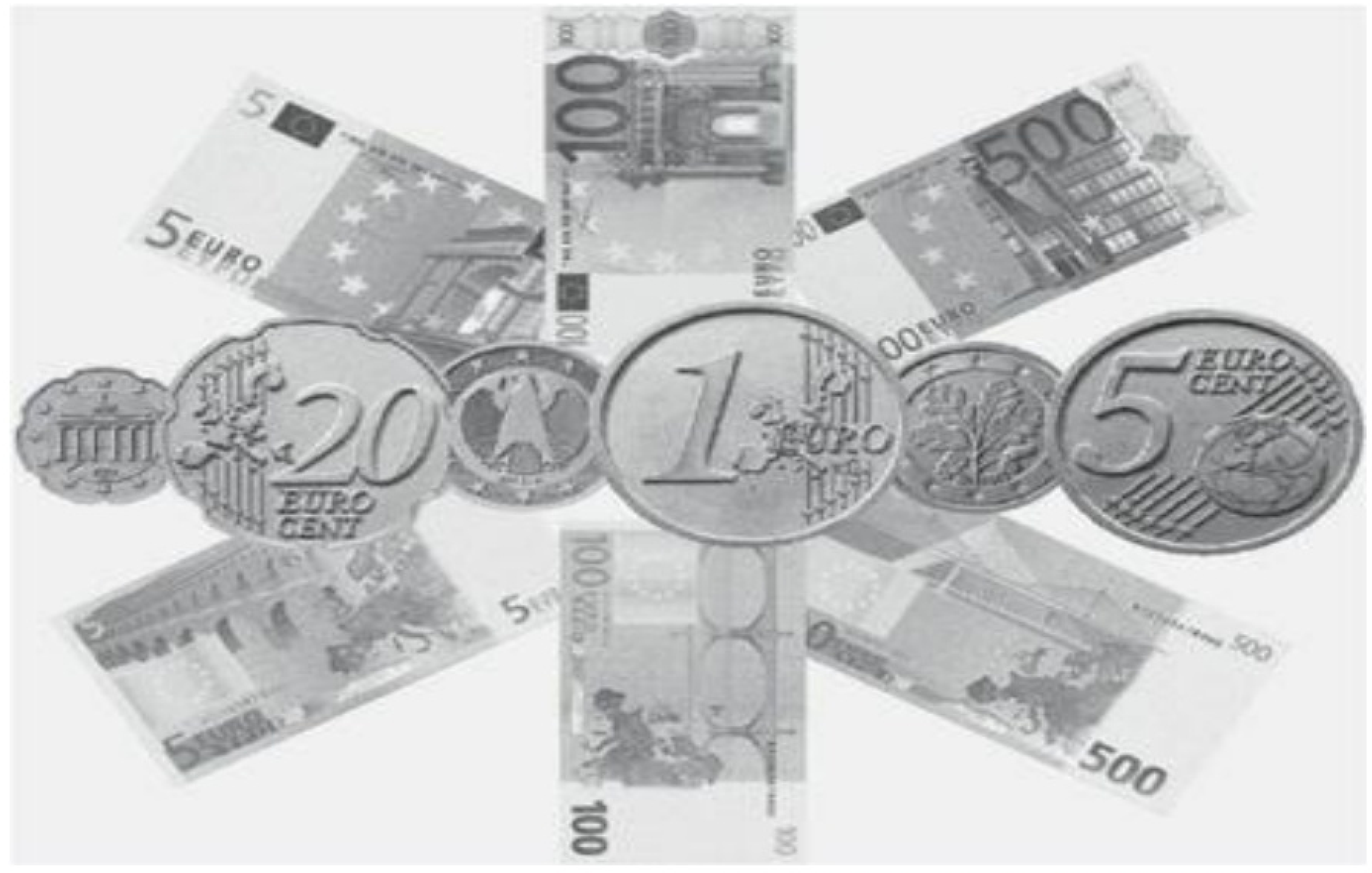
خلال منتصف التسعينات، كان هناك الكثير من القلق بشأن البلدان التي ستكون قادرة على تحقيق معايير التوافق، وذلك جزئياً لأسباب اقتصادية (كما هو الحال مع حالة إيطاليا) ويرجع جزئياً إلى المزيد من العوامل السياسية التي تتعلق بدرجة الصرامة التي سيفسر الاتحاد الأوروبي المعايير بها، وحين حان الوقت، أتاح الازدهار الاقتصادي والضغط السياسي القوي لـ11 دولة من 13 بالانضمام عام 1999، اليونان تحديداً هي الوحيدة التي استبعدت (بالرغم من أنها حصلت على الضوء الأخضر بعد عام واحد)، بينما قررت الحكومة السويدية أن العضوية غير مقبولة سياسياً وطلبت عدم المضي قدماً دون موافقتها.



شكل توضيحي 4 مؤسسات السياسة الاقتصادية والنقدية

وهكذا بحلول عام 2002 كانت الغالبية العظمى من الدول الأعضاء مشاركة في منطقة اليورو وأصبحت مسألة العلاقات مع من هم خارج المنطقة مسألة يشوبها بعض القلق، لأنها تتطلب نموذجاً ثنائياً لتنسيق السياسات الاقتصادية، على الأقل رسمياً، فجميع الدول الأعضاء ملتزمة بالعضوية في نهاية المطاف، ولكن في الواقع يعني أن الموقف من شأنه أن يستمر في المستقبل القريب لعدم وجود الدعم الشعبي في المملكة المتحدة، الدنمارك، والسويد، وخاصة في أعقاب أزمة منطقة اليورو. وفي المملكة المتحدة، أوقفت حكومة حزب العمال المسألة في عام 1999 على شروط متعلقة بالتوافق الهيكلي، والمرونة الكافية في اقتصادات منطقة اليورو، وتأثير ذلك على المؤشرات الاقتصادية المتعددة؛ فكلها أمور يشوبها الغموض الكافي ليتعذر

صياغتها، بما يسمح لأي حكومة مستقبلية باتخاذ قرار على أساس العوامل السياسية، وكان لهذا أهمية خاصة نظراً لأن اتفاقية ما بين الأحزاب تنص أن أي قرار قد يتخذ سيكون بعد استفتاء شعبي.



12- اليورو: العملات الورقية والمعدنية

انعكست ازدواجية هذه الدول الأعضاء الثلاث إلى حد ما مع التحاق الأعضاء الجدد، فبينما انضمت كل من سلوفينيا ومالطا وقبرص وسلوفاكيا وإستونيا إلى منطقة اليورو، قام عدد من الدول الأخرى بكبح بعض آلياتها الأولية تجاه المشاركة، وهي هنا العوامل التي تتعلق أكثر بالمرونة الاقتصادية التي تسمح بالإبقاء على العملة الوطنية، وليس أي شعور خاص بالعملة كرمز قوي للهوية الوطنية، وعلاوة على ذلك، يجب قانونياً على كافة الدول الأعضاء الجدد

استخدام اليورو في أقرب وقت ممكن، وعدم اختيار البقاء خارج العملة الموحدة كالمملكة المتحدة والدنمارك.

هل العملة في أزمة؟

إذا كان في البداية يُنظر إلى اليورو باعتباره تحقيقاً لمرحلة جديدة من التكامل الأوروبي، بعدها كشفت السنوات الأخيرة الجانب الآخر لهذا، بالنظر إلى اليورو كبوتقة للالتزام السياسي للاتحاد، وربما دعت فترة النمو الاقتصادي الممتدة عبر العقد الأول من الألفية الثالثة البعض إلى الركون إلى فكرة أن التصميم غير المتماثل للاتحاد الاقتصادي والنقدي ليست مشكلة، ولكن كانت الضربات المزدوجة للأزمة المالية عام 2007 وأزمة الديون السيادية بعد بضع سنوات لاحقة، فكان من المحتم أن ترقى بهؤلاء إلى المسائل ذات الاهتمام الجاد.

تكمن جذور الأزمة المالية في رفع الضوابط التنظيمية عن الأسواق المالية في وقت مبكر من العقد الأول من الألفية الثالثة والتضخم الذي تلاه للعديد من الاقتصادات العالمية، وأسفر الانهيار المفاجئ للعديد من الجهات الفاعلة في السوق الرئيسية عام 2007، عن شلل ائتماني في جميع أنحاء العالم، حيث أصبح واضحاً حجم ونطاق التعرض للديون المعدومة، وهذا بدوره جعل البنوك غير راغبة أو غير قادرة على تقديم قروض للشركات، مما اضطر الحكومات إلى اللجوء إلى التدخلات الكينزية التقليدية (نسبة إلى عالم الاقتصاد جون مينارد كينز؛ وهو مع الاقتصاد المختلط وتدخل الدولة) لعودة السيولة إلى الأسواق.

وهذا يمكن أن يكون التعامل معه داخل الاتحاد الاقتصادي والنقدي بذاته، طالما كان قائماً، وحيث أن سياسات الاقتصاد الكلي والتنظيم المصرفي لا تزال في أيدي وطنية، ولكن منذ عام 2009، حولت الأسواق المالية انتباهها بعيداً

عن البنوك إلى الحكومات، على وجه التحديد ديون هذه الحكومات، أصبحت الأسواق بوجه خاص تشعر بقلق متزايد من أن الدول الأعضاء في منطقة اليورو تحمل كميات كبيرة من الديون السيادية (أي الحكومية)، لدرجة أن هذا من المحتمل أن يقلل من قدرتهم إما على خدمة هذا الدين أو الحفاظ على الملاءة المالية للأنظمة المصرفية الوطنية.

بالتأكيد لعبت عضوية منطقة اليورو دورا رئيسياً في هذا، لأن الدول ذات الإدارة المالية الضعيفة فيما سبق كانت قادرة على الاستفادة من التمديد المتصور من الاستقامة الألمانية عبر منطقة اليورو عند إصدار سندات ديون جديدة، والتي يمكن بيعها بأسعار أقل بكثير من ذي قبل، وهذا شجع حدوث استرخاء للإدارة المالية لتلك الدول، بعد جهودهم السابقة لتلبية متطلبات الدخول للعملة الموحدة: كان ميثاق الاستقرار والنمو التي تم إدخاله في معاهدة أمستردام محاولة متأخرة للحفاظ على نظام أكثر صرامة، ومع ذلك، كان الاستخفاف المعتاد في منتصف العقد الأول من الألفية الثالثة لدى معظم الدول الأعضاء (بما في ذلك ألمانيا وفرنسا) يعني أن هذا الميثاق كان حبراً على ورق، وأنه لم يكن سوى مناخاً مواتياً للاقتصاد الكلي بشكل عام، مما مكن من الحفاظ على الوضع.

ابتداء من عام 2010، شارك قادة منطقة اليورو في سلسلة من التدابير الطارئة في محاولة لاستعادة زمام المبادرة، وشمل ذلك إنشاء صندوق الإنقاذ المالي الأوروبي في مايو 2010، وإمكانية الحصول على حوالي 750 مليار يورو لتوفير دعم موسع لأعضاء منطقة اليورو، وكان صندوق الإنقاذ المالي الأوروبي وسيلة لعمليات الإنقاذ المقدمة لإيرلندا والبرتغال، واليونان، وهذه الأخيرة حصلت على الإعانات المالية مرتين حتى الآن، وقد رافق عمليات الإنقاذ هذه احتياجات لتنفيذ إصلاحات متنوعة في جانب العرض، من أجل تهيئة الظروف لنمو أكثر استدامة على المدى الطويل، ومنذ عام 2012 كانت أيضاً الرغبة

المتزايدة للبنك المركزي الأوروبي، في توفير قروض رخيصة للبنوك ومساندة الديون السيادية، تمثل وسيلة لتخفيف الضغط، ولو مؤقتاً، تحت قيادة رئيسه ماريو دراجي.

إذا كان صندوق الإنقاذ المالي الأوروبي والبنك المركزي الأوروبي قد وفرا مصدر إغاثة قصير المدى، ثم كان هناك أيضاً محاولة ليحل محله آليات طويلة الأجل من أجل ضمان عدم إمكانية حدوث الأزمة مرة أخرى، هذه المحاولة تطورت في ثلاث مراحل رئيسية، أولاً، كان هناك إصلاح ميثاق الاستقرار والنمو مع ما يسمى "الحزم الست" للتشريعات والتي تم تمريرها في عام 2011 للسماح للتطبيق الصارم لأحكام ميثاق الاستقرار والنمو على العجز المفرط: بالإضافة إلى الميثاق الأوروبي الإضافي وإصلاحاته المقترحة لجانب العرض لاقتصادات منطقة اليورو، التي تضع إطاراً للعمل، ومع ذلك، ساعدت القيود المفروضة على هذا النهج لدفع الاتحاد الأوروبي ومنطقة اليورو إلى المرحلة الثانية، منذ أواخر عام 2011، عندما تم الاتفاق على التضامن المالي الأوروبي.

الاتفاق، أو معاهدة الاستقرار والتنسيق والحوكمة في الاتحاد الاقتصادي والنقدي الأوروبي كما هي معروفة رسمياً، تقع خارج الإطار القانوني للاتحاد الأوروبي ولكن يمكنها استخدام مؤسسات الاتحاد الأوروبي، هذا الترتيب الغريب نتج عن عدم رغبة الحكومة البريطانية في ديسمبر 2011 في موافقة المجلس الأوروبي على مراجعة المعاهدة بالطريقة المعتادة، بعد أن طالبت بحماية مدينة لندن كمركز مالي عالمي فتم رفض طلبها، وكان هذا المنع من جانب المملكة المتحدة- إلى جانب الحكومة التشيكية- يعني أن كلاً من أعضاء منطقة اليورو، ومعظم أعضاء الاتحاد الأوروبي الآخرين عليهم أن يسلكوا طريقاً ذي صبغة حكومية دولية أقوى إلى الهدف الرئيسي للميثاق وهو المتطلبات القانونية لتوازن الميزانيات الوطنية، وينص الاتفاق على آليات مراقبة وإنفاذ أقوى على المستوى الأوروبي، تتضمن إمكانية رفع دعوى قانونية أمام

المحكمة، وللقيام بذلك، سعت منطقة اليورو لزيادة ثقة الأسواق في الاستدامة طويلة الأجل لمنطقة العملة الموحدة.

ودعماً للميثاق، كان هناك أيضا اتفاق لنقل صندوق الإنقاذ الأوروبي إلى أساس أكثر ديمومة، مع إنشاء آلية تحقيق الاستقرار الأوروبية عام 2012، تحل الآلية محل صندوق الاستقرار المالي الأوروبي، وتوفر مجموعة احتياطيات مالية أوسع بكثير لدعم الاقتصادات المتعثرة في منطقة اليورو، وعلى النقيض من الاتفاق، فإنها تأخذ مكانها بقوة داخل نظام الاتحاد لتعزيز التعاون، وتُطبق على جميع أعضاء منطقة اليورو.

ولكن، حتى مع التفاوض السريع والاتفاق على الميثاق المالي، شهد العام 2012 تجدد الضغوط، التي أجبرت بدورها الحكومات والمفوضية على العودة إلى عملية التخطيط، وفي هذه المرحلة الحالية، النقاش الآن حول التكامل الذي يتجاوز التنسيق، والمحتمل أن يكون من خلال توحيد اللائحة المصرفية بحلول عام 2014 ثم إلى شيء أقرب إلى الاتحاد الاقتصادي الكامل، وهذا التطور الأخير يعني ميزانيات وطنية متكاملة تشرف عليها المفوضية، وكذلك اتحاد مالي مع إنشاء اتحاد لحاملي الديون السيادية معاً.

. غير أنه، لا يزال يتعين بلورة كل هذه المقترحات والتفاوض بشأنها بشكل صحيح، نظراً للقفزة النوعية التي قد تمثلها.

كانت نتيجة كل هذه التطورات تحرك الاتحاد الاقتصادي والنقدي في مرحلة جديدة من وجوده، حيث كشفت ضغوط قوى السوق السلبية للغاية أوجه قصور التصميم غير المتماثل والمنصوص عليها في معاهدة ماستريخت، وفقاً لذلك، اضطر أعضاء منطقة اليورو لتعزيز التزامهم باليورو، وتعزيز عدد من جوانب التكامل الاقتصادي والمالي الرئيسية لديهم.

ولكن، الاتحاد الاقتصادي والنقدي لا يؤدي حتماً إلى دولة فيدرالية، فالدولة الاتحادية تبسط قواها المركزية من خلال استخدام القوة؛ وهذا لا ينبع من

اعتماد اليورو، والجدل حول التكامل الدفاعي، والذي تمت معالجته فيما بعد، شيء مختلف، وفيما يتعلق بتعزيز المؤسسات وجعلها أكثر ديمقراطية، وهو المرغوب فيه بالفعل، فمع أو بدون عملة موحدة؛ سيصبح التعزيز جوهرياً في حالة قدرة الاتحاد على تلبية احتياجات مواطنيه وتجنب خطر التفكك.

الوحدة الخامسة

الزراعة والأقاليم والميزانية: الصراعات حول من يحصل على ماذا

السوق الموحدة؛ "اللعبة الرابحة" عملية ذات حصيلة إيجابية، لأنها تعزز إنتاجية الاقتصاد، وهناك استفادة بالنسبة لمعظم الناس، سواء حصلوا عليها في شكل استهلاك أكثر أو عمل أقل، ولكن بجانب الأغلبية التي حصلت على مكاسب، سيكون هناك بعض الخاسرين، أو على الأقل أصحاب المخاوف من خسائر مستقبلية، من فتح الأسواق أمام المنافسة الجديدة؛ وهؤلاء ربما يطالبون بالتعويض عن الموافقة على المشاركة في الترتيبات الجديدة، مثل هذا التعويض عادة ما يكون له آثار على ميزانية الاتحاد، ويبدو وكأنه عملية محصلتها صفر، والتي يمكن أن تؤدي إلى الصراع بين أولئك الذين يدفعون وأولئك الذين يحصلون، حتى لو كانت حزمة التعويض والمنافسة مجتمعين

تعود بالنفع على كلا الطرفين، وأول وأبرز مثال على ذلك إدراج الزراعة في السوق المشتركة للجماعة الاقتصادية الأوروبية.

الزراعة

كان افتتاح سوق للجماعة للتجارة في المصنوعات، عندما تأسست الجماعة الاقتصادية الأوروبية، مسألة بسيطة نسبياً للقيام بإلغاء التعريفات الجمركية والحصص على مراحل، ولكن خفض حماية التعريفات الجمركية والحصص لم يكن سوى جزء صغير من مشكلة خلق سوق زراعية مشتركة، وأدارت جميع البلدان الأوروبية أسواقها الزراعية بخطط معقدة مثل الإعانات المالية ودعم الأسعار لضمان مصادر دخل كافية للمزارعين وأمن الإمدادات الغذائية، لذلك كان لا بد أن تكون السوق الزراعية المشتركة سوقاً معقدة تدار لحساب الجماعة، لتحل محل أسواق الدول الأعضاء، وكان يمكن أن يكون الأمر أكثر بساطة وأن تقتصر السوق المشتركة على الصناعة، لكن مع مخاوف الفرنسيين من احتمال المنافسة الصناعية الألمانية، ومع امتلاكهم لقطاع زراعي تنافسي، أصروا على أن يتم فتح سوق الجماعة للزراعة أيضاً.

وكانت النتيجة السياسة الزراعية المشتركة، بأسعار المنتجات الرئيسية المدعومة على المستويات التي يقررها مجلس وزراء الزراعة، من خلال الرسوم المتغيرة على الواردات من خارج الجماعة وشراء فائض الإنتاج في اتجاه التخزين على مستوى الدعم، وقد عزز ارتفاع الأسعار التي يدفعها المستهلكون دخل المزارعين، بجانب الدعم من دافعي الضرائب في الجماعة لتمويل الفوائض التي أثارتها الأسعار المرتفعة، وبينما كان يمكن الدفاع عن هذا في السنوات الأولى للجماعة، نشأت توترات جديدة بمجرد أن أصبحت المملكة المتحدة عضواً، فالنموذج البريطاني للتجارة الحرة يعني أن الأسعار كانت أقل من ذلك بكثير، لذلك تعني عضوية السياسة الزراعية المشتركة ضربة ثلاثية من ارتفاع أسعار المواد الغذائية، ومستويات عالية للمساهمات البريطانية في الميزانية، بسبب رسوم استيراد المواد الغذائية، وإيصالات منخفضة من الميزانية، نظراً لصغر حجم القطاع الزراعي بالمملكة المتحدة.

وهذا الوضع كان ليشعل معركة استمرت خمس سنوات بعد أن أصبحت السيدة تاتشر رئيس الوزراء في عام 1979، وقيامها بحجب الكثير من الأعمال الأخرى للجماعة كأسلوب اتخذته والتي وصفته ب "استعادة أموالنا"، ووصلت الأمور إلى ذروتها عام 1984، عندما تراكمت المخزونات مثل "جبال الزبد" و "بحيرات الخمر" (كما وصفت حينئذ)، الأمر الذي كلف الكثير، حيث احتاجت الجماعة إلى رفع سقف إيراداتها من الضرائب؛ وتطلب ذلك موافقة الدول الأعضاء بالإجماع، لذا تم التوصل إلى اتفاق، بالموافقة على سقف أعلى للموارد الضريبية المخصصة للجماعة والتخفيض السنوي لصافي المساهمة البريطانية إلى حوالي الثلثين، وفي الوقت نفسه، تم اتخاذ خطوة لإصلاح السياسة الزراعية المشتركة، ولكنها مجرد خطوة متواضعة، لأنها لم تركز الاهتمام على مسائل الخصم والموارد الضريبية.

مراحل الإصلاح:

كانت السياسة الزراعية المشتركة تسير بخطى متثاقلة، مع تراكم فوائض الإنتاج الزائدة التكلفة، حتى عام 1988 عندما نفد المال مرة ثانية، في هذا الوقت طغت المصالح المالية للدول الأعضاء. ومع تقسيم المجلس إلى تشكيلات وظيفية، كانت قرارات مجلس وزراء الزراعة حول أسعار منتجات المزارع قد حدد مستوى حجم إنفاق الجماعة الأوروبية أعلى مما حدده مجلس وزراء المالية بقليل. ومنذ أن أصبح من المحتم أن يتم دفع الفاتورة الناتجة من المصادر الضريبية للجماعة الأوروبية فقد تحتم على وزراء الزراعة الموجودين وقتها تحديد معدل الضريبة التي يجب أن يدفعها المواطنون للجماعة الأوروبية، وتحتم إنشاء رقابة مالية معترف بها ولهذا وافق المجلس الأوروبي في

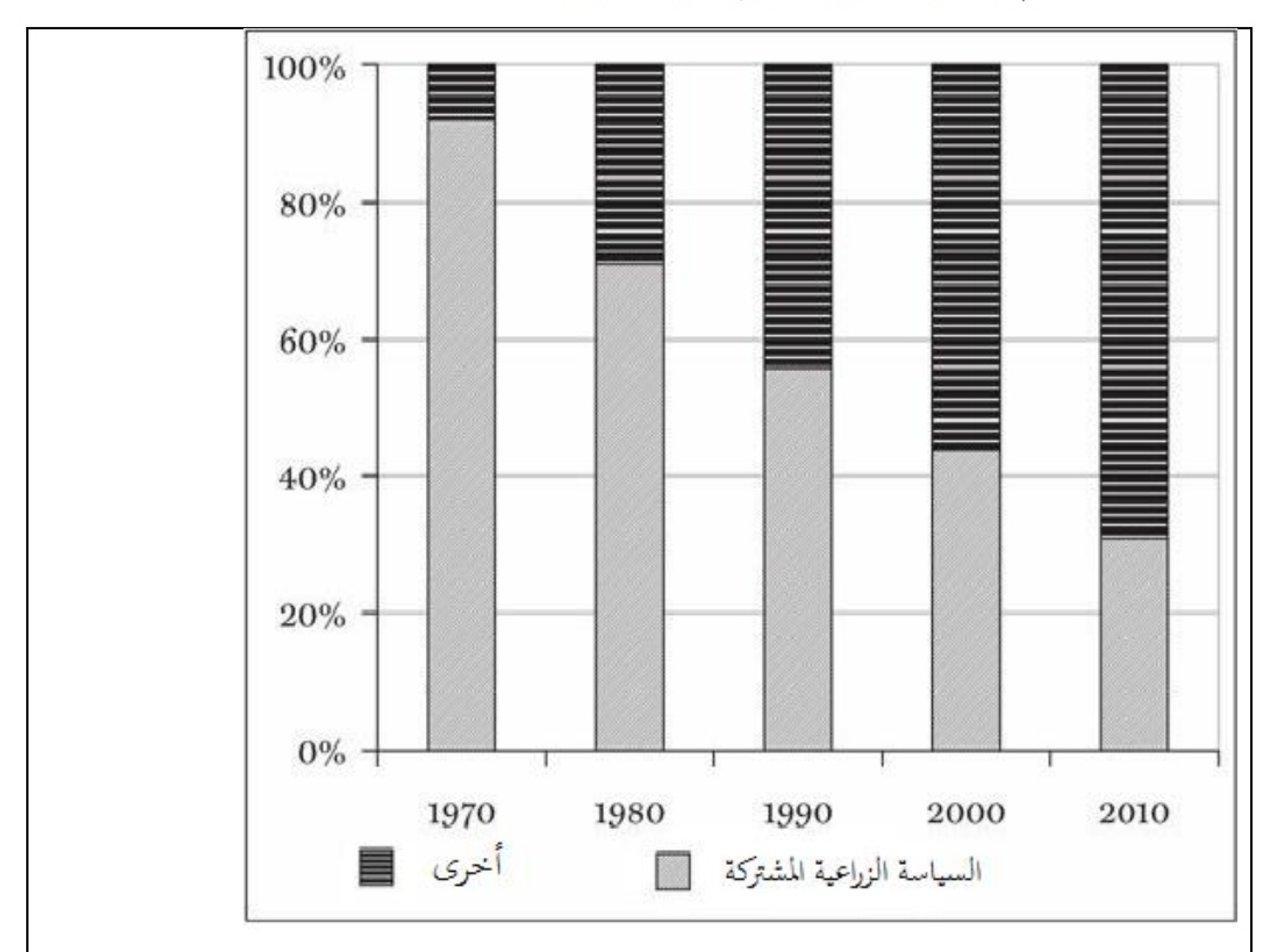
عام 1988 على حزمة من الإجراءات والمقترحات التي قدمها ديلور باسم : "المنظور المالي المحدد للعناوين الرئيسية لأوجه الإنفاق للجماعة الأوروبية خلال السنوات الخمس 1988- 1992".

وكان نمو الإنفاق على الزراعة محددا بأقل من ثلاثة أرباع معدل النمو على وجه الإجمال، وأدى هذا لاشتعال بعض الصراعات النقدية بينما كانت السياسة الزراعية المشتركة مازالت في حاجة ماسة لإصلاح جدي، وفي عام 1992 تولى راي ماكشاري الوزير الايرلندي السابق منصب المفوض المسئول عن الزراعة فاستطاع ببراعة استيعاب المصالح المتعارضة المهددة حتى أنه قام بخفض دعم الأسعار بنسبة 15% للحم البقري وما يقارب الثلث بالنسبة للحبوب، وظلت مستويات الإنفاق في هذا الوقت بدون خفض بسبب أن المزارعين كان يتم تعويضهم بدعم الدخل بما يتضمن مدفوعات "تبوير الأراضي" لتأجيل الزراعة في الأراضي المزروعة. ولكن الإجراءات أزالت التوسع الديناميكي للسياسة الزراعية المشتركة وهيأت القاعدة الرئيسية للمزيد من الإصلاح. وأصبحت تكلفة السياسة الزراعية المشتركة عبئا ثقيلا على الجماعة الأوروبية وهذا مع نصف الميزانية التي تذهب إلى دعم قطاع يقوم بتوظيف أقل من 5% من القوى العاملة بل وأكثر من ذلك تذهب إلى أقلية صغيرة من كبار أغنياء المزارعين. وعلاوة على ذلك، بنهاية حقبة التسعينيات كانت الرغبة في التوسع نحو الشرق والمفاوضات الدائرة لمنظمة التجارة العالمية التي تم إنشاؤها حديثا يقومان بعملية ضغط مزدوجة على الاتحاد الأوروبي لإجباره على المزيد من عمليات الإصلاح في البنية الهيكلية. وبينما كانت الدول الحديثة العضوية بقطاعاتها الزراعية الواسعة يتم دفعها لرفع التكلفة بشكل كبير كانت الحاجة لإجراء اتفاق التجارة الحرة مع منظمة التجارة العالمية تدفع لمزيد من الضغط على خفض مستويات الدعم الزراعي. وكنتيجة لذلك أجرى الاتحاد تخفيضات كبيرة على بعض المنتجات في عام 1999 كجزء من المفاوضات الموسعة

المتعلقة بالموازنة وكذلك قام بطرح مفهوم جديد للسياسة الزراعية المشتركة متعددة الوظائف والتي تعني أن يتمكن الفرد من التوسع داخل الأبعاد البيئية والمجتمعية التي تتعلق بالزراعة. و هكذا كانت إعادة صياغة السياسة الزراعية المشتركة كسياسة "ريفية "، و تم تأكيد هذا في عام 2008 "بالفحوص الصحية" كخطوة هامة في المساعدة على رفع الحظر عن الإصلاحات الذي كانت بعض الدول- لا سيما فرنسا - قد وضعته في محل وضع الانتظار للتنفيذ. واصبح هذا أكثر وضوحا في عام 2003 عندما تم إجراء "مراجعة نصف المدة " لاتفاقية عام 1999 مع ما تم اعتباره بصفة مبدئية مراجعة بسيطة للتغيير المؤدي للإصلاحات والتي هي بنفس أهمية ما أقره ماكشيري في العشر سنوات السابقة. ومرة أخرى تم خفض كمية دعم السعر، إلا أن الثورة الرئيسية كانت في التحول للدعم المباشر للمزارعين. وحتى ذلك الحين كانت السياسة الزراعية المشتركة قد استخدمت منظومة لدعم السعر تُدفع للمزارعين بما يعطيهم حافزا قويا لرفع الإنتاج لمستوى بحيرات النبيذ وجبال الزبدة التي كانت في الثمانينات. وفي عام 2006 تم تقديم الدعم الجديد " السداد الموحد للمزرعة"؛ وهو الدعم الزراعي المدفوع للمزارعين في الاتحاد الأوروبي ليفصل المدفوعات عن الإنتاج بديلا عن دفع النقود للمزارعين لكي يعتنوا بأرضهم بغض النظر عن إن كانوا سيختارون فلاحتها أم لا.

وربما كان لا مفر من كسر النموذج القديم لدعم السعر في مواجهة الضغوط التي مورست على السياسة الزراعية المشتركة خلال الأربعين عاما الماضية، فمع زيادة التوسع والمفاوضات مع منظمة التجارة العالمية وتزايد المخاوف البيئية والمخاوف المتعلقة بالصحة العامة كل هذا في النهاية كانت ضغوطا أكبر من أن تقاوم. ولكن الذي لايزال غير واضحا حتى الآن هو كيف يمكن للسياسة الزراعية المشتركة أن تتطور على المدى الزمني المتوسط، فالدول حديثة العضوية هي داعمة طبيعية لسياسة زراعية مشتركة حقيقية، تلك التي

تدفع لمزارعيها جيدا وفي نفس الوقت تتمحور أفكارها نحو زيادة منهاج التنمية الريفية متعدد الوظائف الذي يصبح بعد ذلك هو أسلوب الخطاب السائد داخل المؤسسات. وفي كل الأحوال فإنه يبدو أن السياسة الزراعية المشتركة قد تم وضعها لتجربة المزيد من التغييرات.



مخطط توضيحي5 : حصة الميزانية التي تنفق على السياسة الزراعية المشتركة، 1970-2010

(النسب المئوية من مجموع الميزانية)

التضامن والصناديق الهيكلية

إن سياسة التضامن، وهي العنصر الآخر الأكبر للإنفاق في ميزانية الاتحاد، وقد أصبحت تمثل خبرة أكثر بهجة من السياسة الزراعية المشتركة، ومصدر هذه البهجة هو إزالة

المخاوف الناشئة لدى الدول الأعضاء ذات الاقتصاد الأضعف من أن تخسر في المنافسات الحرة مع الاتحاد، فعندما تم إنشاء الاتحاد الجمركي والسوق الموحدة والعملة الموحدة أصبحت التمويلات تُقدم للمساعدة في تطوير اقتصاديات هذه الدول بحيث تصبح قادرة على التعاون في هذه المشروعات الجديدة التي تحمل بداخلها قدرا من المغامرة و في نفس الوقت تصبح شريكا ناجحا، ومن هنا جاء استخدام لفظ "التضامن".

وكان التمويل الأول من هذا القبيل هو المقدم للصندوق الاجتماعي المتضمن في المطالب الإيطالية في معاهدة روما. كان الاقتصاد الإيطالي هو الأضعف بين اقتصاديات الدول الست المؤسسة للاتحاد حتى أن الإيطاليين كانوا متخوفين من أنهم ربما قد يعانون من تحرير التجارة، فكان أن طلبوا تمويلا لمساعدة القوى العاملة لديهم على التكيف حتى وإن كان ذلك على نطاق ضيق و هو ما تحقق لهم بالفعل.

أما التمويل الثاني فكان بدافع إنشاء الصندوق الأوروبي الإقليمي للتنمية فكان مختلفا بعض الشيء. فبحلول موعد الانضمام البريطاني في عام 1973 تراجع أداء الاقتصاد البريطاني عن تلك الدول الست المؤسسة؛ كان هناك آفاق لصافي مساهمة كبير في السياسة الزراعية المشتركة. وقامت بريطانيا وأكثر للمناطق ذات الصعوبات الاقتصادية بدورهم في هذه الإسهامات وكذلك فعلت باقي الدول الأعضاء، إلا أن حكومة إدوارد هيث - وهي الحكومة التي قادت المفاوضات التي أدت لانضمام بريطانيا- طرحت فكرة منطقية بأن تمويل المساعدات الإقليمية سوف يكون له مردودا على المصالح العامة وكذلك على أهمية الدور الخاص لبريطانيا ليس فقط بمساعدة التنمية الإقليمية لديها ولكن أيضا بتخفيض مساهماتها في صافي ميزانية الجماعة الأوروبية. ورغم أن تأثير الصندوق في البداية كان ضعيفا إلا أنه تطور ليصبح المصدر الرئيسي لتمويل التضامن.

وكان التمويل الثالث، وهو ما أصبح معروفا باسم الصناديق الهيكلية وذلك للتأكيد على أن أهداف هذه الصناديق الهيكلية ليس فقط إعادة توزيع النقود بل أكثر من ذلك تطوير الأداء الاقتصادي للأجزاء الأضعف اقتصاديا في الاتحاد الأوروبي، هو الصندوق الزراعي

الأوروبي للتنمية الريفية (وكان يعرف سابقا باسم "قسم التوجيه" التابع للصندوق الأوروبي للإرشاد والضمان الزراعيين) والذي كان مساعدا للمزارعين في إجراء تغييرات هيكلية. ولكن الصناديق الهيكلية الثلاثة وإن كانت بدأت صغيرة إلا أنها نمت بشكل مطرد حتى أصبحت جاهزة للتعامل مع أي متطلبات للتوسع المتزايد في حقبة الثمانينات عندما بدأت الجماعة الأوروبية بالتوسع نحو الجنوب.

التوسع والصناديق الهيكلية:

عندما انضمت أسبانيا والبرتغال واليونان للجماعة الأوروبية كان متوسط الدخل في هذه الدول أقل بكثير من مثيلاتها في الدول الأعضاء و كذلك إيرلندا كانت في مستوى مماثل لهم وذلك قبل النمو الهائل في حقبة التسعينيات، فقامت هذه الدول الأربع بقيادة أسبانيا بالمطالبة بزيادة كبرى في الصناديق الهيكلية ولقدرتهم على منع الموافقة على تمرير تشريعات السوق الموحدة والتصرف الموحد اقترح ديلور في مقال له بعنوان " الاقتصاد والتضامن الاجتماعي" أن يتم مضاعفة الموازنة المخصصة للصناديق الهيكلية في المنظور المالي للسنوات 1988- 1992 وهو ما قبله المجلس الوزاري الأوروبي. وظهرت مشكلة مماثلة عندما تقرر الشروع في الاتحاد النقدي الأوروبي مع نفس الدول الأربع التي تبحث عن توسع مماثل في الصناديق الهيكلية، في هذا الوقت قدم ديلور ضمانا بزيادة مقدار الحصص في الفترة من 1993 -1999 و كذلك قدمت معاهدة ماستريخت لإنشاء صندوق التضامن لدعم المشاريع المتعلقة بمجالات البيئة والبنية التحتية للنقل، و بحلول عام 2000 أصبحت موازنة الصناديق الهيكلية 32 مليار يورو. أما الدول الأربع التي كان التوسع في الصناديق الهيكلية قد صُمم من أجلها فقد أدت أداءً جيدا في الجزء الغالب على الرغم من أزمة منطقة اليورو التي كانت وقتها، أما أسبانيا فقد حققت نجاحا ملحوظا على الرغم من أنه كان أقل روعة مما حققته إيرلندا، بالنسبة للبرتغال فقد كانت مضطرة لموائمة نموها المبدئي المتسارع مع برنامج الاستقرار. وفي حالة اليونان التي أصبحت أكثر تعقيدا فأصبح التمويل المالي المتاح عبر الصناديق متركزا أكثر على معالجة المشكلات المتعلقة بالهيكل الخاص بالاقتصاد الكلي، و بينما كان من غير المتاح معرفة كم من النتائج الطيبة على وجه العموم التي يمكن نسبتها إلى الصناديق الهيكلية فإنه يمكن أن نقول أن مساهمات ما بين 2- 4 %من الناتج الإجمالي المحلي قد ساهمت في تيسير المسار بشكل مؤكد. وبالرغم من أن أهداف الصناديق الهيكلية كانت مركزة على مساعدة المناطق التي يمكن وصف التنمية فيها "بالمتخلفة" إلا أن هناك ميزة أخرى ظهرت لسياسة التضامن

وهي أن كل الدول الأعضاء قد تحصلت على بعض العائد من الميزانية. وهذا بشكل جزئي يعد انعكاسا لتنوع الدول، إلا أنه في نفس الوقت كان مدفوعا بالإجماع المطلوب لاختتام مفاوضات تخطيط الميزانية. وهذا بدوره طرح تساؤلا بخصوص المشكلة المتعلقة بالتوسع نحو الشرق، بما أن السياسة السائدة منذ أواخر التسعينيات: الدول الحديثة العضوية تتلقى تلك الكميات الضخمة من التمويلات بينما الدول الأعضاء الموجودة أصلا تقع عليها الخسارة.

الإطار 2 الصناديق الهيكلية والأهداف

منذ أوائل السبعينات، وضع الاتحاد سياساته الإقليمية حول مجموعة من الصناديق وأهدافها. وهذه السياسات جرى إصلاحها في عام 1999 ومرة أخرى في عام 2006. وتتألف الصناديق الهيكلية الآن:

- الصندوق الأوروبي للتنمية الإقليمية (ERDF) - يتناول التنمية الإقليمية والتغير الاقتصادي؛
- الصندوق الاجتماعي الأوروبي (ESF) - المعني بإعادة تدريب العمالة؛
- صندوق التضامن - يستهدف الدول الأعضاء الأكثر فقرا، ويعمل هذا الصندوق على تطوير المشاريع في البيئة والبنية التحتية. وقد تركز التخطيط للفترة 2007 -2013، على الإنفاق على ثلاثة أهداف رئيسية هي:

- التقارب (المناطق مع إجمالي الناتج المحلى للفرد الواحد أقل من 75 في المائة من متوسط الاتحاد الأوروبي) - ما يقرب من 45 مليار يورو€ في ينفق مساعدة المناطق التي يبلغ عدد سكانها 154 مليون عام.

- القدرة التنافسية الإقليمية والتوظيف (مساعدة المناطق لإجراء تعديلات هيكلية لمواجهة الحالات الاقتصادية الجديدة، وضبط القوى العاملة) - 9 مليارات يورو€ سنويا يذهب إلى المناطق التي يبلغ عدد سكانها 314 مليون نسمة؛

- التعاون الإقليمي الأوروبي (تطوير الروابط عبر الحدود بين الدول الأعضاء) - أكثر من 1 مليار يورو€ سنويا لمساعدة المناطق التي يقطنها 182 مليون نسمة.

وكانت الاستجابة لمقتضيات هذا التوسع، كما هو الحال مع السياسة الزراعية المشتركة، بالانخراط في بعض إصلاحات جذرية إلى حد ما. وتوّج النمو في التمويل من أجل التضامن باتفاق وجهة النظر المالية في برلين في عام 1999، بالنظر إلى أن الدول الأعضاء الأكثر ثراء

ليست مستعدة لدفع الفاتورة، بينما في نفس الوقت فقد تقرر أن معظم التمويل القائم يجب أن يقتصر على الأعضاء الحاليين، بغض النظر عن الاحتياجات المستهدفة للأعضاء الجدد"، إلى جانب تصريح المفوضية بوضع حد أقصى بشأن التحويلات المزمع تحويلها إلى أي دولة من الدول الأعضاء بما يعادل 4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، على أساس أن هذا كان أكثر مما يمكن أن تستوعبه أي بلد بشكل مفيد، وعندما حدث اتساع نطاق الاتحاد الأوروبي في عام 2004 كانت تأثيراته على الميزانية واهنة نسبيا. وعلى الرغم من أن متوسط الدخل في الدول الأعضاء الجديدة عادة ما يتراوح من نصف إلى ثلثي متوسط الدخل في الاتحاد الأوروبي، فقد تلقوا الثلث فقط من تمويل التضامن، في حين أن هذه النسبة أكبر من نسبة الخُمس لسكان الاتحاد الأوروبي الذي يمثلونه، فإنها تظل أقل المقدار الذي يبدو أنه ضروري لمساعدتهم على التحرك بسرعة معقولة نحو مستويات مماثلة من التنمية الاقتصادية. ومن المرجح أن تؤدي المفاوضات للفترة 2014-2020 إلى رصد حصة أكبر من التمويل يخصص لهذه الدول الأكثر فقرا، ومع ذلك لايزال كل عضو قادرا على الحصول على شيء من المكاسب الخاصة.

وبالتالي في حين أن سياسة التضامن كانت متناغمة نسبيا، على عكس السياسة الزراعية المشتركة، فمن المهم التعرف على القيود التي وضعتها الدول الأعضاء لتعظيم مكاسبها بالنسبة للاتحاد ككل. وهذا الموقف أيضا يؤثر الميزانية ككل على نحو متزايد.

الميزانية:

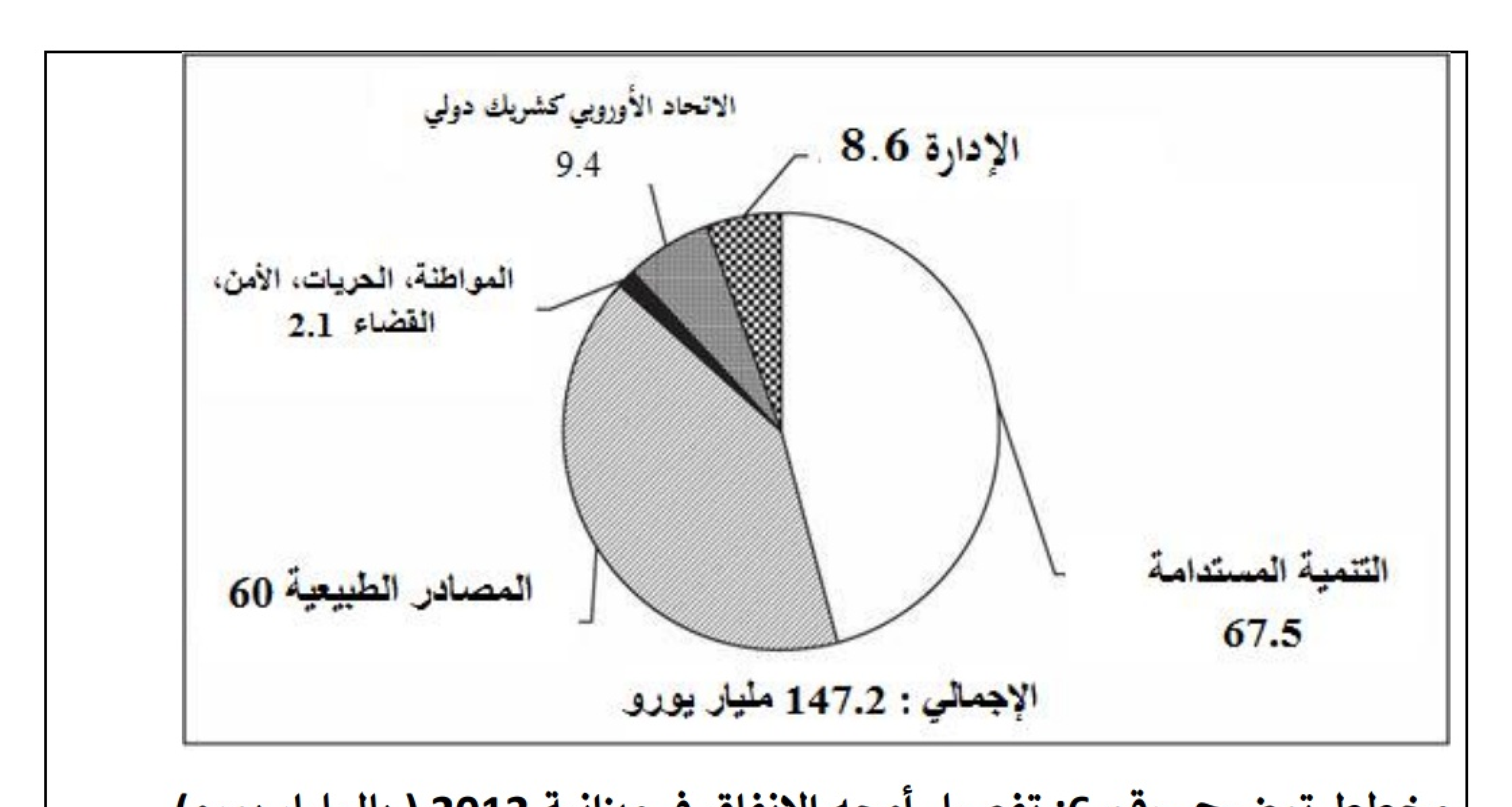
تحتل مخصصات الزراعة والتضامن حاليا نحو 40% من أوجه الإنفاق في الاتحاد الأوروبي لكل منهما، وهما معا مع التأثيرات القوية لإعادة توزيعهما يمثلان الحجم الأكبر من الإنفاق. في حين تمثل تكاليف الإدارة لمؤسسات الاتحاد أقل من 6% من الإجمالي و يذهب الباقي لتمويل مجموعة من السياسات الداخلية والخارجية . العنصر الأكبر من إعادة التوزيع خارج الميزانية هو الخصم لخفض المساهمات البريطانية التي بلغت 3.5 مليار يورو في عام 2010 تم دفعها بشكل مباشر لبريطانيا بواسطة باقي الدول الأعضاء. كان

إجمالي الإنفاق في ميزانية عام 2010 هو 147.2 مليار يورو و هو ما يمثل 1.12% من إجمالي الناتج القومي للاتحاد.

وهذا الرقم يجب أن يظل تحت مستوى 1.24% من إجمالي الناتج القومي إلا إذا تم رفع هذا السقف بقرار يتم المصادقة عليه من جميع الدول الأعضاء؛ في حين أن المنظور المالي للسنوات من 2007- 2013 يبقى الإنفاق إلى ما دون 1% من إجمالي الناتج القومي لكل عام.

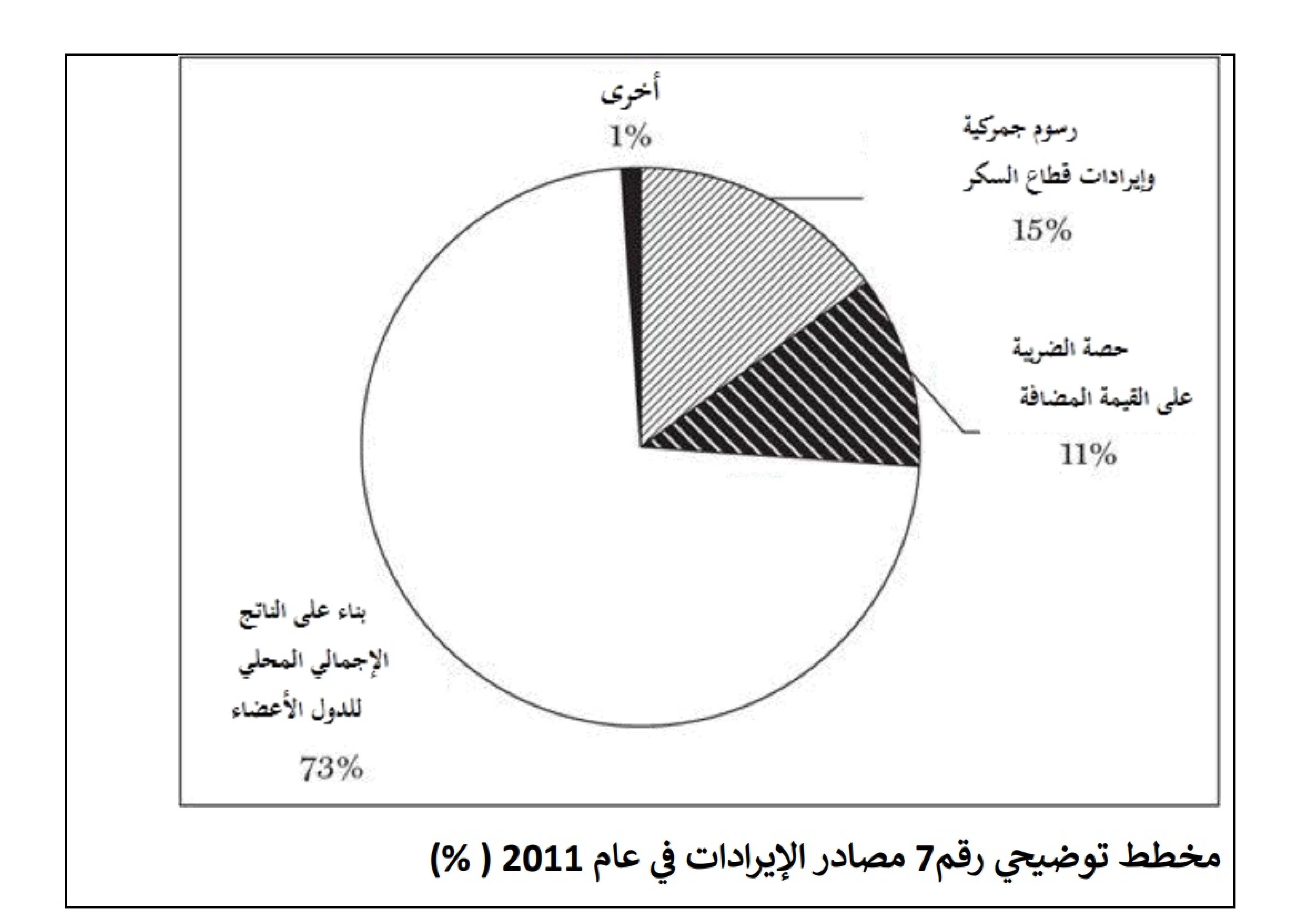
<u>الموارد الذاتية :</u>

على عكس المنظمات الدولية التي تعتمد على مساهمات الدول الأعضاء بها فإن إيرادات الاتحاد الأوروبي تأتي من الضرائب وهذا مطلب تشريعي بموجب المعاهدة بينما يندرج أي موضوع من باقي التزامات المعاهدة تحت سلطات محكمة العدل. ويأتي هذا للحيلولة بين الدول الأعضاء والضغط على الاتحاد عن طريق حجب مساهماتها للوصول إلى أهداف خاصة. وعواقب مثل هذا السلوك تظهر بوضوح في الحالة المالية للأمم المتحدة التي ضعفت بشدة لعدة سنوات بسبب رفض الكونجرس دفع المساهمات الأمريكية كعقوبة، ومن المفارقات المثيرة للسخرية أنه عند فشلت الولايات الأمريكية في دفع مساهماتها في ثمانينيات القرن الثامن عشر بسبب المواد الكونفدرالية تحول هذا الأمر لحجة قوية لصالح الدستور الفيدرالي، وهذا الجدل نفسه هو ما أثر بقوة في الآباء المؤسسين للجماعة الأوروبية لجعل دفع إيرادات الضرائب للجماعة الأوروبية هو التزام قانوني.



مخطط توضيحي رقم 6: تفصيل أوجه الإنفاق في ميزانية 2012 (بالمليار يورو)

وليس لدى الاتحاد الأوروبي الوسائل المادية التي يمكن أن تلزم الدول الأعضاء بتسليم النقود إلا أن القاعدة القانونية كقيمة كافية للدول الأعضاء لكي يحترموها، وبصفة مبدئية فإن الإيرادات الضريبية للجماعة الاقتصادية الأوروبية تسمى في المعاهدة "المصادر الذاتية" لتحديد معنى أنها تنتمي إلى الجماعة الأوروبية و ليس إلى الدول، وهي تتألف مما يؤخذ من الرسوم الجمركية(1) والرسوم على الواردات الزراعية(2). ولكن تلك الرسوم لم تكن كافية لدفع موارد السياسة الزراعية المشتركة فخصصت الجماعة مشاركة من ضريبة القيمة المضافة(3) بنسبة 1% من قيمة البضائع والخدمات على ضريبة القيمة المضافة التي يتم جبايتها.



مخطط توضيحي رقم7 مصادر الإيرادات في عام 2011 (%)

وكان الاعتراض الرئيسي على هذه الضرائب غير المباشرة إن من يتحمل كلفتها هم الدول الأكثر فقرا ومواطنوها بجعلهم يدفعون من دخولهم نسبا أعلى من تلك التي تدفعها الدول الغنية. ولهذا في عام 1988 تم تقديم مصدر رابع على شكل نسبة مئوية صغيرة من إجمالي الناتج القومي (4) لكل دولة عضو. ويمكن القول أن هذا أصبح متناسبا مع الدخول بحلول عام 2012 بحيث يستأثر على الأكثر بثلاثة أرباع إيرادات الاتحاد الأوروبي ومع هذا فما يزال النتيجة الإجمالية لنظام الإيرادات متردية.

صافي المساهمات:

كما ذكرنا سابقا كانت السيدة تاتشر هي أول من استخدم مصطلح "أعيدوا أموالنا" بالرغم من أن البريطانيين كانوا منذ انضمامهم في عام 1973 دائمي البحث عن إصلاح ما يدعون أنه "وضع غير مقبول" نتج عن القواعد المالية التي تم اعتمادها قبل انضمامهم مباشرة. وفي الحقيقة فإنه في السابق تحصلت بعض الدول الأعضاء من الميزانية على أكثر مما تحصل عليه الأخرون وكان هذا ببساطة جزء من حزمة العضوية وعلى وجه التحديد الألمان الذين قبلوا سابقا عن طيب خاطر أن يكونوا لعدة سنوات المساهم الأكبر وفعلوا ذلك لأنهم ادركوا أن فوائد العضوية لا يمكن قياسها بمنتهى البساطة بميزان البنوك فالدولة المنضمة ليست فقط في أشد لحاجة للقبول الدولي والأمن ولكن أيضا – اتفاق ضمني لتبادل المنفعة- بإعطاء المصدرين الألمان الإذن بولوج الأسواق الجديدة الضخمة. ومع ذلك يمكن القول أنه منذ الثمانينيات وبتحديد اكثر، منذ منتصف التسعينيات أصبحت الدول الأعضاء أكثر إدراكا للتكاليف المالية للعضوية وهذا ما قادته السيدة تاتشر وحملتها النشطة، ولكن أيضا بتطور الجماعة وسياسات الاتحاد فإن النمو الكبير لمصاريف التضامن عززت أكثر من تقسيم الشمال – الجنوب بين الدول المساهمة والدول المتلقية، وبتزايد أهمية فعالية المصدر الرابع الذي أعاد تأميم إيصالات الميزانية. بالإضافة لوجود بعض الدول الأعضاء التي تبدي القلق من آثار تضخم الميزانية ومع ازدياد الممانعة الألمانية لأن تسدد الفواتير أصبحت الحاجة متزايدة لإصلاح لا مفر منه.

الإطار 3

صافي ميزانية مدفوعات الدول أو المبالغ المستلمة (النسبة المئوية من الناتج القومي الإجمالي، 2010، ناقص توقيع صافي المدفوعات)

صافي المساهمين	صافي ما تحصل عليه الدول المنتفعة

بلجيكا	-0.41	قبرص	0.06
ألمانيا	-0.36	أسبانيا	0.36
السويد	-0.34	إيرلندا	0.64
المملكة المتحدة	-0.33	مالطا	0.91
هولندا	-0.31	رومانيا	1.03
إيطاليا	-0.30	سلوفينيا	1.19
فرنسا	-0.26	جمهورية التشيك	1.53
الدنمارك	-0.26	البرتغال	1.57
النمسا	-0.24	اليونان	1.61
فلندا	-0.16	سلوفيكيا	2.07
لوكسمبرج	-0.14	بولندا	2.47
		بلغاريا	2.55
		المجر	2.94
		لاتفيا	3.67
		إستونيا	4.86
		ليتوانيا	5.03

المصدر: المفوضية الأوروبية، التقرير المالي لميزانية الاتحاد الأوروبي للعام 2010، إصدار 2011

في عام 1999، وافق المجلس الأوروبي في برلين على تخفيض المبلغ الذي تدفعه ألمانيا، وهولندا، والنمسا، والسويد، وصافي المساهمين، باتجاه الاقتطاع البريطاني. وبقي ذلك الاقتطاع مثار جدل، بما أن الأوضاع الأصلية التي كان تدعو لهذا الإفراط في المساهمات وتحت إيصالات كانت أقل وطأة وأقل إلحاحا، لكن الحكومات البريطانية المتعاقبة كانت متحفظة من اضطرارها للتخلي عن عدة مليارات الجنيهات من دخلها سنويا، و لكن أيضا هذا التوسع أصبح حقيقة واقعة. وبالفعل صرح البريطانيون بميلهم للحد من مستوى الخصم الاقتطاعي، ومن أجل تقليل العبء على الدول الأعضاء الجديدة، تمت الموافقة في عام 2005 على إجراء تخفيض الاقتطاع بمقدار 10.5 بلايين يورو€ بين عامي 2007 و 2013، أي ما يعادل تقريبا ربع القيمة الإجمالية. وكان القصد من ذلك هو مساعدة الوضع البريطاني لإجراء مراجعات أعم لسياسات الإنفاق والإجراءات المتعلقة بالميزانية، على الرغم من أنه كان هناك القليل جدا لتقديمه بهذا الخصوص وأصبحت المسألة مصدرا للخلاف في مفاوضات الآفاق المالية للاتحاد في الفترة 2014-2020.

وكان من اكبر دواعي القلق هو عدم وجود نمو في الميزانية العامة للاتحاد الأوروبي؛ فمنذ عام 1999، كان هناك انخفاض في سقف الإنفاق كنسبة مئوية من الناتج القومي الإجمالي، وحتى مع نمو ذلك الناتج القومي الإجمالي مع مرور الوقت، تظل الميزانية صغيرة جدا بالمقارنة مع ميزانيات حكومات الدول الأعضاء، وهذا إلى حد ما مقارنة غير عادلة، بما أن الاتحاد الأوروبي ليس مجبرا على الإنفاق على الضمان الاجتماعي، والدفاع، والصحة، والتعليم، أو أي عنصر من العناصر الرئيسية التي نربطها عادة مع الأنشطة العامة. ومع ذلك، فإن حجم الموازنة فعلا يحد مما يمكن للاتحاد القيام به؛ على سبيل المثال: دوره في تعزيز التضامن والتنمية المتوازنة في جميع الدول الأعضاء به. وفي حين أنه يبدو أنه فعلا نجح في تخطي عقبات الانتقال إلى العضوية الموسعة، فمن الواضح أنه ستكون هناك حاجة لمزيد من الإصلاحات إذا كان مزمعا أن يظل الاتحاد هو الفاعل المحوري، سواء داخليا أو في العالم الأوسع.